

DIRECCION DE POLITICAS Y PROYECTOS SOCIALES

ESTADO Y PLANIFICACION: EL CASO DE CHILE *

Eduardo Palma Carvajal **

* Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

** Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

94-10-1471

INDICE

Página

PROLOGO A LA NUEVA EDICION

INTRODUCCION

EL PROGRAMA "ESTADO Y PLANIFICACION"	1
--	---

ENFOQUE DEL CASO CHILENO

1. El objeto de análisis	3
2. El enfoque analítico	4
3. Estrategias y etapas de la investigación	5
4. Estructura del trabajo	6

CAPITULO I

MARCO GENERAL DEL ANALISIS	7
----------------------------------	---

I. PLANIFICACION Y POLITICA	7
-----------------------------------	---

A. ALGUNAS REFLEXIONES GENERALES	7
--	---

B. AUTORIDAD PLANIFICADORA E INSERCIÓN SOCIAL	8
---	---

C. NATURALEZA POLITICA Y ADMINISTRATIVA DE LOS SISTEMAS DE PLANIFICACION	12
---	----

1. Naturaleza política estructural	12
--	----

2. El proceso político del plan	14
---------------------------------------	----

3. Naturaleza administrativa y proceso administrativo derivado	14
---	----

D. CARACTERISTICAS INSTITUCIONALES DEL SISTEMA Y DE LOS SUBSISTEMAS QUE LO COMPONEN	15
--	----

II. INTRODUCCION HISTORICA	15
----------------------------------	----

A. ANTECEDENTES HISTORICOS REMOTOS	17
--	----

1. República Autocrática	17
--------------------------------	----

2. República Liberal (Antes de 1891)	23
--	----

3. República Liberal (Después de 1891)	26
--	----

4. Las experiencias de la crisis	29
--	----

B.	HACIA UNA NUEVA CONCEPCION DEL ESTADO O ANTECEDENTES HISTORICOS INMEDIATOS	31
1.	Vertientes históricas	31
2.	Reformulación histórica	35
3.	Articulación de una teoría del Estado	37
III.	LAS DIMENSIONES DEL ORDEN POLITICO MODERNO	40
1.	Configuración cronológica del orden político: apertura, continuidad y clausura	40
2.	Las dimensiones del orden político	43
CAPITULO II		
EL CONTEXTO DE MOVILIZACION SOCIOPOLITICA		61
I.	SUBPERIODOS DEL ORDEN POLITICO	61
1.	El enfoque de la mediación	61
2.	Subperíodos del orden político como movilización sociopolítica	62
II.	EL CONTEXTO SOCIOPOLITICO DE LA MOVILIZACION Y LA INSERCIÓN DEL PLANEAMIENTO	77
1.	Una aproximación preliminar	77
2.	Crisis pretoriana	81
3.	Ciclos y mecanismos globales	83
4.	Mecanismos políticos tradicionales y planeamiento	85
5.	Legitimación del cambio social y planeamiento	86
6.	El papel del Estado y sus interrogantes	88
7.	Naturaleza de las políticas públicas	90
8.	Arenas políticas y fases de la decisión	91

CAPITULO III	
INSERCIÓN GLOBAL DEL PLAN	95
I. EL PLAN Y EL CONTEXTO DEL ORDEN POLITICO	95
II. LA CONFIGURACION DEL PLANEAMIENTO EN LA ADMINISTRACION FREI	100
1. El programa presidencial: configuración de las tendencias planificadoras	100
2. En búsqueda de una fórmula política de inserción del plan	104
3. De la polémica externa a la polémica interna por la inserción del Plan	108
4. La consolidación de una forma de planificación	114
5. Los intentos de planificación regional	122
III. LA CONFIGURACION DEL PLANEAMIENTO EN LA ADMINISTRACION ALLENDE	126
1. Los distintos períodos políticos del ciclo	126
2. Sentido real de la institucionalización del planeamiento	135
3. Característica del planeamiento como discurso conceptual	137
4. El planeamiento y el proceso de movilización-participación	141
5. Problemas estratégicos del planeamiento en condiciones de movilización sociopolítica exacerbada	145

	<u>Página</u>
CAPITULO IV	
ASPECTOS PRELIMINARES DE ALGUNAS POLITICAS PUBLICAS EN UN PROCESO DE MOVILIZACION	151
I. CONSIDERACIONES GENERALES	151
II. LA POLITICA DE REMUNERACIONES DEL SECTOR PUBLICO	153
1. Las políticas de remuneraciones del sector público en la Administración Frei	154
2. Las políticas de remuneraciones del sector público en la Administración Allende	162
3. Conclusiones provisionales e hipótesis de trabajo	169
III. LAS PRIMERAS HIPOTESIS DE OTRAS POLITICAS PUBLICAS	170
1. Política de televisión y conflicto sociopolítico	171
2. El subsistema de planificación de la vivienda y la movilización social	173
3. Las estrategias del sector empresarial en las distintas fases de la integración andina, 1964-1973	175
4. Las políticas de precios en un contexto de movilización	177
CONCLUSIONES	180
ANEXOS	183

PROLOGO A LA NUEVA EDICION

La solicitud de los alumnos al **Curso de Gestión Municipal y Descentralización** me impulsó a publicar esta nueva edición de estas notas ya muy antiguas.

No me pareció adecuado introducir correcciones y enmiendas al texto original. Debo recordar que este documento fue presentado en un Seminario realizado en Bogotá, en junio de 1976.

A la generación de alumnos de 1994 les interesa conocer el funcionamiento de un modelo centralizado en la época donde la tendencia apunta hacia la descentralización. Otras promociones anteriores han tenido otros intereses y otras motivaciones teóricas.

Próximamente, intentaré una nueva edición que dé cuenta de las modificaciones y cambios impuestos por la teoría y la realidad.

INTRODUCCION

EL PROGRAMA "ESTADO Y PLANIFICACION"

Esta monografía constituye un intento de explorar un tema vasto y relativamente nuevo, el de los aspectos políticos de la planificación latinoamericana y, en este caso concreto, la experiencia chilena en el contexto de movilización social acrecentada (o si se prefiere, crítica) de los años sesenta y comienzos de los años setenta, que corresponden, más o menos, a las administraciones de los Presidentes Frei y Allende, respectivamente.

Se inscribe el estudio del caso chileno, junto a otros trabajos similares de otros países del continente, en el desarrollo de un programa de investigación del ILPES dentro del área llamada **Estado y Planificación**. Este programa delimitó en su documento preliminar, el sentido, alcance y características de las monografías iniciales.^{1/} En efecto, el sentido último del proceso de investigación es "... revisar la experiencia planificadora de algunos países tipo de América Latina y los trabajos realizados por el ILPES, especialmente con respecto a las condiciones políticas en que se realizaron los procesos nacionales de planificación y la forma en que se manifestó la relación "Estado-sociedad-regímenes políticos" en dichos procesos "porque puede ser útil para incrementar la eficacia de la acción futura del Instituto en el continente y, además, facilitar la colaboración entre el ILPES y algunos centros académicos y especialistas de América Latina dedicados a las ciencias sociales". Después de una explicación preliminar del área de estudios - tipos de regímenes políticos, sociedad civil y planificación - el documento plantea las limitaciones estructurales de una acción planificadora, yendo desde lo más general a lo particular.

- a) El tipo de sociedad (mayor o menor autonomía de la sociedad civil frente al Estado).
- b) Las características básicas del desarrollo del Estado.
- c) Los diferentes tipos de regímenes políticos según operen en sociedades o en Estados más o menos autónomos.

^{1/} Natalio Botana y Fernando H. Cardoso, **Estudios sobre los aspectos políticos en el proceso de planificación de distintos países de América Latina**, ILPES, 1974.

- d) El modo como el sistema de planificación se vincula, por una parte, a organismos dentro del sector público y, por la otra, a los roles y actores políticos con capacidad decisoria para controlar la administración.

Perfilando con más precisión el objeto de las monografías preliminares, el documento anota:

"Esta manera de ver las cosas permitiría advertir varios escollos. Porque si bien es cierto que las orientaciones para futuras investigaciones deben partir de experiencias concretas de planificación en coyunturas históricas de tiempo y lugar, no es menos cierto que la perspectiva política exige desbrozar una madeja de factores que a veces ocultan relaciones de poder, de dominación o de conflicto que una óptica teórica consecuente debe focalizar bajo su análisis crítico. A tal efecto proponemos, en primer término, abrir una línea de investigación histórico-comparativa que se realizaría por intermedio de monografías. Estas monografías deberán enfocar procesos de planificación de distintos países en épocas y coyunturas bien determinadas."

Se presentan, en seguida algunos tipos de situación como "cuadro de referencia para una posterior interpretación más global sobre las distintas formas y posibilidades de relación entre el Plan y la Política". El caso chileno, materia de esta monografía, queda registrado como "la inserción de la planificación en contextos sociopolíticos de alta movilización, donde la situación chilena de Frei y Allende se presenta como un caso paradigmático de formas de comportamiento del sistema de planificación y sus logros donde existen demandas sociales y políticas fuertes, enraizadas en la base misma de la sociedad".

Finalmente, acotemos, para diseñar en detalle el tipo de trabajo que se nos encomendó en virtud del Programa Estado y Planificación, las respectivas consideraciones metodológicas. El documento consigna:

"Los temas y situaciones sugeridos como orientaciones de futuras monografías, pretenden abarcar la planificación como un proceso político que se apoya en diferentes técnicas para obtener información" y sugiere recurrir "a alguna técnica auxiliar que permita registrar experiencias vividas por tipos de actores en procesos concretos de planificación".

ENFOQUE DEL CASO CHILENO

De una descripción general del tipo de problemas que suscita la consideración política del proceso de planeamiento, tal como se ha configurado en el Programa "Estado y Planificación", pasaremos a puntualizar el desarrollo del caso chileno y las cuestiones específicas que intentamos abordar en su estudio.

1. El objeto de análisis

El carácter preliminar del trabajo, que requería una exploración de las cuestiones que ligan planeamiento y política, condicionó desde el inicio, la naturaleza del informe.

En un sentido amplio, se trata de reconstruir históricamente una experiencia, lo que supone, para recuperar el punto de vista de los actores, el montaje retrospectivo de escenarios y libretos para revivir sus múltiples juegos sociales.

El observador se ve obligado a utilizar datos confiables e investigaciones primarias como fuentes de información secundaria y a aprovechar a fondo, como lo hicimos, en la medida de lo posible, las entrevistas y testimonios de personas que ocuparon posiciones de poder en diferentes esferas. Consultamos a funcionarios y políticos, en dos clases de entrevistas. Las primeras, destinadas a configurar el tipo de actividad en que les correspondió actuar y las segundas, con miras a clarificar las perspectivas de los actores en situaciones contenciosas o polémicas, con el fin de circunscribirlas, para estudiarlas con más profundidad en el futuro. Obviamente, el registro de entrevistas relativas al período 1970-1973, es menor, lo que hace más difícil la reconstitución histórica.

La acumulación disciplinaria o interdisciplinaria se ha incluido - de manera parcial, naturalmente - para ampliar el campo de los problemas que van surgiendo en el análisis. No hay pretensión de erudición ni de exhaustividad, sólo la de no simplificar lo complejo. El período histórico que se analiza exige el suplemento constituido por la distancia social. Sin embargo, es necesario dejar constancia de algo trivial: preferencias metodológicas que provienen de epistemologías diferentes, desacuerdos en la reconstitución de los hechos o simplemente prejuicios y pasiones, están seguramente presente, de modo difícil de discernir en una mera monografía. Con todo, los problemas ciertos que enmarcan el estudio de este ciclo no deben ser óbice para que una experiencia significativa para América Latina no comience a registrarse, con el fin de recuperar las dimensiones y perspectivas plurales de un proceso social que merece pasar del estadio de la pasión pura a una fase superior, la

de estudio reflexivo y razonable, que justifica el marcado acento de ensayo que exhibe este intento exploratorio. En fin, debo advertir que *este trabajo no tiene por finalidad, ni su contenido permite, de manera alguna, establecer un arbitraje o formular un juicio histórico sobre diferentes experiencias sociales o regímenes políticos*, utilizando el indicador subjetivo de "éxitos o fracasos". El autor, por cierto, tiene sus opciones que lo limitan, sin imposibilitarlo para aprehender y comprender otras perspectivas teóricas, ni menos para describir los cursos de acción de los actores reales. Por lo demás, en toda sociedad, de acuerdo con mi perspectiva teórica y de valor, primero se implanta una fórmula de legitimidad, con sus principios y mecanismos y, correlativa pero dependientemente, se configura su tipo de planeamiento social.

2. El enfoque analítico

Ya anotamos que la perspectiva de reconstitución histórica es la que enmarca el trabajo. Ello es, sin embargo, demasiado general.

El enfoque analítico privilegia como centro las **relaciones de poder**, las diversas y cambiantes formas que adquiere el régimen político y el proceso social. Podemos, aún dentro de la perspectiva política o del poder, llamarlo **accional**, para diferenciarlo de las posibilidades que ofrece una perspectiva estructural. En efecto, buscamos los cursos de acción posibles de actores cuyos marcos estructurales limitan sus opciones y posibilidades de elaborar y desarrollar estrategias. La consideración del mundo estratégico supone analíticamente y de ahí su grado de arbitrariedad, un intento de fijar líneas más o menos racionales de los actores, para aprehender sus cursos de acción. Con todo, la arbitrariedad se puede disminuir o corregir, porque las acciones van y vienen desde sucesos observables.

No queremos, en modo alguno, dar la imagen de un procedimiento logrado. El estilo ensayístico es demasiado evidente, en algunas oportunidades, como para recubrir o justificar aquéllo que carece de rigor. Tenemos la firme convicción de que para emprender esta exploración y aumentar la formulación de hipótesis plausibles, era indispensable una monografía. Por ello se observará, a veces, un grado de abstracción en el intento de configurar visiblemente relaciones sociales, circunscribirlas y limitarlas, sacrificando el género narrativo en aras del contenido informativo.

3. Estrategias y etapas de la investigación

De las lecturas generales del tema y del contenido específico propuesto para el caso chileno en el Programa **Estado y Planificación**, tomamos nota del desarrollo y enfoque del problema en sus términos más genéricos. Comprobamos la carencia de estudios que fueran un precedente acumulativo directo que permitiese observar el planeamiento en la perspectiva del proceso político.

Debo registrar dos momentos de reflexión decisivos para el camino seguido. En primer término, la lectura o relectura de trabajos científicos, las entrevistas con los actores y la propia vivencia personal me indicaron que la movilización social chilena era de tipo muy específico: movilización sociopolítica desde la élite. Ello me condujo a interrogantes históricas que estaban explícitas o implícitas en el orden político moderno; de ahí surgió la necesidad de circunscribir por períodos la movilización sociopolítica chilena. El otro hito decisivo fue vislumbrar como la veta más rica de acceso al núcleo de análisis un procedimiento simultáneo y progresivo. Por una parte, desde el orden político y sus variaciones globales de régimen político, se configura el planeamiento global y, por otra, desde las políticas públicas circunscritas se observa el planeamiento sectorial o parcial. Ambas perspectivas permite redefinir constantemente, en aproximaciones sucesivas, el tipo de Estado y las características de su planeamiento.

Los análisis históricos y el estudio de las políticas públicas me ayudaron a configurar un escenario o marco de movilización para el planeamiento, donde quedaba en claro que existía una crisis de legitimidad cuyas características debía estudiar. Me pareció entonces que la mejor documentación para delimitar aquella crisis era observar la discusión legislativa de las cuestiones más relevantes del cambio social del período: transformación agraria, nacionalización del cobre, modificaciones institucionales, etc.

La primera etapa del Programa termina con el estudio detallado de las políticas públicas, elegidas con el fin de tener un cuadro de análisis global. En este documento, el grado de avance de la investigación autoriza sólo a extraer las primeras conclusiones provisionarias. Pero aún se requiere completar el trabajo en materia de políticas públicas y, aunque esto escapa a los alcances del Programa, es preciso evaluar, en función de su significado para la totalidad social y política, el impacto de las políticas agrícolas 1964-1973.

4. Estructura del trabajo

Este documento consta de una breve introducción, cuatro capítulos y una sumaria conclusión final.

El Capítulo I - **Marco general del análisis** consta de tres secciones: en la primera **Planificación y política**, se ubica el tipo de análisis requerido; en la segunda, **Introducción histórica**, se inicia la reflexión histórica, con vistas a configurar en la sección tercera **Las dimensiones del orden político moderno**.

El Capítulo II - **El contexto de movilización sociopolítico** consta de dos secciones: en la primera, **Subperíodos del orden político moderno**, se fija con más detenimiento el período de movilización, materia del trabajo y, en la segunda, **El contexto sociopolítico de la movilización y la inserción del planeamiento**, se vinculan la movilización y el planeamiento.

El Capítulo III - **Inserción global del plan** consta de tres secciones: en la primera, se examina **El plan y el contexto del orden político**; en la segunda, **La configuración del planeamiento en la Administración Frei** y, en la tercera, **La configuración del planeamiento en la Administración Allende**.

El Capítulo IV - **Aspectos preliminares de las políticas públicas en un proceso de movilización** se divide en tres secciones: **Consideraciones generales**; **La política de remuneraciones del sector público** y **Las primeras hipótesis de otras políticas públicas**.

Las citas de documentos indispensables para la comprensión directa del texto van incluidas en el cuerpo del trabajo; en notas de pie de página, se hallan aquellas útiles, pero no indispensables, para la lectura directa.

En su versión definitiva, este documento incluirá un anexo que registrará los temas controvertidos, los testimonios consultados y algunos cuadros estadísticos.

CAPITULO I

MARCO GENERAL DEL ANALISIS

I. PLANIFICACION Y POLITICA

A. ALGUNAS REFLEXIONES GENERALES

Como primera aproximación e intentando desde ya explicar y justificar el sentido y plan del trabajo, antes de abordarlo en su campo específico, desarrollaremos algunas reflexiones generales acerca del tema de análisis.

Una teoría que diera razón del tipo de relaciones entre el plan y la política o, si se prefiere, de los tipos de procesos políticos del planeamiento, debería incluir como condición previa, el conocimiento del tipo de régimen político de que se trata y las características globales del proceso social en la sociedad nacional en cuestión. Obsérvese, que privilegiamos desde la partida el régimen político, y, *a posteriori*, utilizamos las connotaciones nacional y global, como características que abarcan la totalidad social, objeto y sujeto del proceso de planeamiento.

Existe literatura clásica y moderna que estatuye las diversas formas de regímenes políticos. A veces se combinan las tipologías de los regímenes y los procesos sociales en una clasificación que sintetiza los criterios relevantes de éstos y aquéllos.

Esta monografía, por vía de ejemplo, describe el plan y el sistema político en un período llamado de movilización social. Esto supone implícitamente nociones de régimen político constitucional-pluralista, sujeto a las transformaciones sociales típicas del populismo de conciliación y de conflicto que experimenta una sociedad en vías de industrialización.

Los diversos hallazgos teóricos que reúnen y sobrepasan, en una síntesis única, las características de los regímenes políticos y los procesos sociales no están considerados en este trabajo. Ellos son conceptos y clasificaciones útiles, aún en su generalidad, para intentar con esa materia prima, un paso subsiguiente.^{2/}

^{2/} David E. Apter, *Política de la modernización*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1972.

Después de conocer las relaciones entre el régimen político y el proceso social, correspondería averiguar el tipo de planeamiento que elabora dicha sociedad. El plan sería concebido como la mediación institucional por la cual el Estado formula el discurso y construye las acciones - *verba y facta* - que lo proyecta desde una situación de poder a etapas futuras (planes calendarios: anuales, bianuales, quinquenales, etc.). Es el Estado moderno y particularmente, el Estado contemporáneo, el que, habiendo interpenetrado la sociedad política y la sociedad civil, hasta casi subconsumirla, incorpora primero el proyecto de crecimiento económico y después el de desarrollo a sus objetivos inherentes y básicos. Por cierto, que el Príncipe desde siempre concibió y realizó planes; ellos, sin embargo, eran sólo el capítulo militar o diplomático de la soberanía. Paradójicamente, nuestra encuesta acerca de los aspectos políticos del plan carecería de sentido en el caso límite de una sociedad postindustrial en la que hubiera desaparecido la tensión secular entre el Estado y la sociedad civil. Esto es, por lo demás, un punto de referencia puramente teórico. En las sociedades en desarrollo, el plan constituye la toma de conciencia y la consiguiente pugna de poder, para reorganizar la sociedad en un sentido u otro, por la vía de aumentar las políticas (*policies*) diversas, que son objeto de decisiones u omisiones. Politización social que tiene su revancha en la ausencia, una vez que se inicie el proceso de desarrollo de política pura.^{3/}

B. AUTORIDAD PLANIFICADORA E INSERCIÓN SOCIAL

El segundo paso en el tratamiento de las cuestiones del plan y de la política es averiguar el tipo de autoridad de la planificación en la sociedad de que se trate. Otra manera de formular la misma pregunta, ligándola con el régimen político y el tipo de proceso social, es investigar las fuentes, formas y expresiones de la legitimización del sistema planificador, sea éste emergente o ya consistente.

Sin pretender efectuar un inventario taxativo, nos parece que sería preciso dar cuenta de las siguientes características de la autoridad planificadora en su proceso de legitimación o inserción social:

Emergencia, entendiendo por tal el dinamismo social que inscribe la actividad de planificación como un quehacer peculiar e inédito hasta ese instante social u oculto en una prehistoria que sólo se puede rehacer retrospectivamente. Aquí estamos todavía insertos en el proceso social, global o nacional. (Este dinamismo social puede

^{3/} "Mais si la démocratie social tend a attribuer à tous les actes un coefficient politique, inversement l'activité politique perd sa spécificité; elle cesse d'être une activité spécialisée." *La Démocratie*, Georges Burdeau, Ed. du Seuil, 1966, p. 87.

ser una revolución o una contrarrevolución, diversificación o contradicción social, crisis de coyuntura, etc..)

Generación de voluntad, o sea, la fuente del poder en nombre del cual se planifica y aquellas instituciones que lo expresan. En otras palabras, el principio de legitimidad y su traducción institucional. Como se observa, atañe al interior del tipo de régimen político y a la distribución y ejercicio del poder.

El poder político es la *ultima ratio* y por ello averiguar sobre la voluntad planificadora es averiguar sobre la voluntad política de la sociedad.

El plan mirado, desde la perspectiva del origen de la voluntad política, podría ser originario o derivado. Originario, si es parte constitutiva del principio de legitimidad que reclama el titular de poder; derivado, si complementa o coadyuva al principio de legitimidad, en su lógica social y política de implantación.

Capacidad del sistema planificador, que comprendería los atributos concurrentes de coherencia y alcance social.

La coherencia o incoherencia de una voluntad planificadora se determina por la mayor o menor adecuación de sus metas y proyectos al tipo de constelación que interpenetra la sociedad civil y el Estado. Este atributo puede examinarse tanto en los proyectos nacionales, como en los regionales o funcionales. (En rigor, en un plan las metas nacionales pueden ser coherentes y las regionales o funcionales, no.) Preferimos la expresión o binomio coherente/incoherente para evitar una denominación que juzgue, desde el exterior, los contenidos de un plan, separables, al menos analíticamente, de las finalidades declaradas del poder político.

No desconocemos la existencia de cuestiones epistemológicas, ya sea en la formulación de una diagnosis y prognosis social, como en su crítica exterior. Sin perjuicio de tales límites, postulamos la posibilidad de cierta autonomía conceptual del análisis científico al que corresponde el estudio de las metas-de-un-plan-inseparable-de-la-constelación-de-poder en que se inscribe. En tal análisis, los observadores y los súbditos del plan, según nuestra opinión, no cometen suerte alguna de dimisión axiológica. Pues tampoco cabe una dimisión analítica, que de alguna manera disminuye en el observador la comprensión de la lógica o su carencia, en el proceso político del plan.

En otras palabras, las discrepancias del observador no pueden transformarse en un retablo de críticas que impidan aprehender la totalidad de las experiencias o fenómenos políticos de un plan.

El fenómeno de interpenetración de la sociedad civil y el Estado no opera como una dialéctica homogénea. El cuerpo social genera proyectos en busca de futuro. Si tales proyectos encauzan, de manera visible o en forma latente, la orientación de los grupos, son o pueden llegar a ser, estrategias de desarrollo, que exigen su conocimiento para comprender el plan retrospectiva y prospectivamente. Ahí reside la necesidad de estudiar los sujetos históricos de las estrategias de desarrollo, de conocer la cultura de una sociedad para iluminar el sentido originario y derivado de sus proyectos en vías de realización que, pese a no ser estructurados, constituyen un **metaplan**.

La coherencia es parte del reino de los fines que adoptan formas diversas de racionalidad y múltiples designios ideológicos y utópicos. El valor social de las ideas contenidas en un plan, para considerarlo en propiedad como tal, nos obliga a estudiar su **alcance social**, en cuanto a su atributo instrumental. En efecto, la coherencia sólo adquiere sentido en su alcance social, pues el plan es una *praxis*.

Llamamos **alcance social del plan** al mayor o menor grado de activación social alcanzado en la articulación o integración, real o simbólica de apoyo social para metas inscritas en la prognosis de la sociedad total.

Preferimos usar el término activación, para ilustrar diversas formas de dialéctica entre el Estado y la sociedad civil, porque es un concepto capaz de incluir una variedad muy amplia, sin otra connotación que requerir una acción imputable a un actor. El alcance social del plan es el encauzamiento del cuerpo social hacia un horizonte prospectivo por medio de acciones sociales racionalizadas, al tenor del plan en su conjunto. La activación clásica es la mediación política y sus variantes típicas son la mediación monocrática y la policrática, que generalmente expresan el monopartidismo y el pluripartidismo. Sin embargo, la emergencia de regímenes sin partidos y su misma pretensión de autoridad planificadora, debe permitir la inclusión de la variedad autoritario-burocrática en la dialéctica Estado-sociedad u otras aún no tematizadas. Por ello, prefiero usar como género, la activación y como especie, la mediación.

La mediación política monocrática y la policrática establecen una dicotomía patente en sus traducciones institucionales, generadas en dos ideas o principios antitéticos de régimen político. (Su expresión visible son los regímenes monopartidistas y pluripartidistas).^{4/ 5/}

^{4/} Maurice Mealeau-Ponty escribe: "Se puede comprender el estado de una revolución, en qué punto de su historia se encuentra, a dónde va, examinando lo que se ha hecho de la mediación cuya fórmula acabamos de recordar." ... "El partido supera la rebeldía del proletariado, la realiza destruyéndola como rebeldía inmediata, es la negación de esa negación, o lo que es más, es su mediación; él hace que la clase que niega se convierta en una clase que funda y, finalmente, en una sociedad sin clase." **El porvenir de la revolución, SIGNOS,**

Sin embargo, para los efectos de vincular el poder y el plan, aquellas variantes u otras relevantes, como la autoritaria burocrática, deben considerarse como modelos en sí mismas, sometidas a un control de condiciones de funcionamiento, en su propia lógica interna.

El alcance social supone activación en las metas del plan y éste, por tanto, contiene un diseño técnico óptimo de una sociedad racionalizada. Lo anterior, como fórmula escueta que patentiza una contradicción, pues supone activación social en una tarea abstracta y carente por sí misma de sentido, si no existiera un término final, que orienta y da sentido a la tarea de racionalización.

La activación social - sea ella, por vía de ejemplo, auténtica, alienada, manipulada o simbólica - para los efectos de esta característica analítica, transforma al súbdito en artífice de una racionalización técnica, en sujeto social al que se le puede imputar sus acciones.

El contenido de la activación - aunque parezca paradójico - puede consistir en maximizar en el ámbito planificado la minización de conductas concertadas de grupos o unidades productivas.

Así, es posible medir la productividad, que es la razón existente entre el plan oficial y el plan real. La improductividad implica, al menos, baja activación o un nivel elemental de prognosis. Para observarla comparativamente en algún momento teórico, en pos de mayor claridad conceptual, se requiere construir para varias regiones sociopolíticas o geográficas, un *continuum* de los niveles de activación, donde pueda expresarse los límites mínimos relativos que se requieren para que diversos documentos o intentos de prognosis puedan constituir un verdadero plan. Pero ello supone conocer necesariamente el factor tiempo.

Tempestividad. Esta característica, que incluye la dimensión tiempo del plan, es indispensable entenderla en una doble perspectiva: división del tiempo y oportunidad.

Primeramente, está la división convencional que fecha el desarrollo del plan de manera variable, generalmente a partir de la unidad año. La llamamos convencional, apuntando a la pluralidad de sus opciones. Pero es indispensable insistir que la calidad y cantidad de tiempo tiene que ver con la pretensión del plan al enfrentar ciclos y procesos sociales de diferente cronología interna como los procesos financieros, los macroeconómicos-sociales, las tendencias demográficas, las constantes culturales,

Ed. Seix Barral, p. 345.

^{5/} Véase Jean Ladrière, *El poder*, Ed. IDEP, Talleres Gráficos Corporación, Santiago, Chile, 1975, pp. 46-47.

etc. El análisis revelará el mayor o menor grado de tempestividad o intempestividad tecnológica que muestra la pretensión planificadora al contrastarlo con la duración de los diferentes ciclos que intenta dirigir en el futuro.

La oportunidad del plan es su posibilidad estratégica, noción de naturaleza política. El análisis estratégico presenta la dificultad que, para fijarlo de manera formal, el observador debe suponer un alto grado de racionalidad en los actores, lo que no siempre es real. Por otra parte, en el supuesto de racionalidad el observador, muy a menudo, privilegia sucesos y acciones, lo que es una forma de tomar una posición valorativa, apenas disimulada. Es por ello, que las soluciones estratégicas son plurales y probabilísticas; el intento de explicarlas debe llevar a construir un campo de tempestividad - más un campo de posibilidades estratégicas que un lugar geométrico preciso - donde se intersectarían la racionalidad de los sectores y la coyuntura del proceso político. Sin embargo, la amplitud del campo como opción previa, es diferente de las secuencias de una operación ya definida y en marcha, donde los cursos de acción son más restringidos y, a veces, únicos.

La emergencia, la generación de voluntad, la capacidad incluida, su coherencia y alcance social y la tempestividad como característica separada, nos permitirían en su análisis de conjunto comprender el tipo de inserción y los grados de legitimización de un plan.

C. NATURALEZA POLITICA Y ADMINISTRATIVA DE LOS SISTEMAS DE PLANIFICACION

1. Naturaleza política estructural

Conocido el tipo de legitimización o de inserción de la actividad planificadora, correspondería determinar la naturaleza política del sistema en su conjunto, o sea, el tipo de relaciones que lo configuran y sus límites exteriores e interiores.

Como el sistema de planificación, por muy dependiente que sea, no tiene la misma cobertura que el régimen político ni es tampoco expresión sinónima de poder económico, se requiere conocer el marco de la actividad social que pretende planificar al integrar como unitario un ámbito social diverso. Allí, en la visión planificadora se integran en una unidad las implicaciones sociales y políticas de los conceptos políticos, de habitante, nacional, ciudadano o súbdito y, de los económicos, de productor, consumidor y gestor de unidades productivas.

En efecto, el sujeto de la planificación como conducta individual y la comunidad activa como su dimensión social, pueden definir diferentes organizaciones. Estas formas institucionales tienen en común la concepción del Estado como instrumento de objetivos. En el desarrollo de esta finalidad, verdaderamente empresarial, se conciben diferentes logros que constituyen, en su interrelación y globalidad, el plan.

Los diversos tipos de intentos de estructuración del sistema, conocidas las características y pretensiones de la autoridad planificadora, emergerán cuando ésta elabore respuestas para lo menos cuatro esferas críticas y específicas en la dimensión prospectiva unificada de la política y economía social de la sociedad.

La primera, se refiere a las **decisiones globales**; éstas son las que definen los supuestos ideológicos y tecnocráticos del plan y su contenido fundamental. Las variantes posibles en las respuestas se refieren a los tipos de crítica y participación globales aceptados (preplan y postplan) y a los tipos de procedimiento para elaborar la decisión (elección, consulta o imposición para una vanguardia política, militar, tecnocrática o mixta de formas combinadas).

La segunda, se refiere a la **gestión económico-social**, tipo de centralización y descentralización de las unidades operativas económico-sociales y socioculturales; la forma en que se concentran o desconcentran, espacialmente; el modo de apropiación y repartición del excedente y el modo de las modalidades de la dirección de las unidades.

La tercera, atañe al **control**, o sea, la forma en que se modifican las decisiones globales y las decisiones específicas de gestión en cada unidad operativa y sector económico, social o cultural.

Finalmente, la **presión social**, o sea la forma aparente u oculta en que se manifiesta el reconocimiento de la heterogeneidad de la sociedad civil en sus grupos de interés particular que buscan inflexionar la decisión, la gestión y el control, en su propio beneficio material o inmaterial.

Como se comprenderá, los sistemas de planificación pueden ser materia de numerosas tipologías, si se combinan las características de la autoridad planificadora y las diversas esferas que ellos deben abarcar en su respuesta prospectiva y global. Los límites internos que el sistema institucionaliza nacen de la constelación que consagra los tipos y las relaciones entre los poderes político, económico, ideológico y militar de una sociedad.

2. El proceso político del plan

Las pretensiones y naturaleza del plan se desarrollan en un proceso político de líneas más complejas que su mera arquitectura estructural.

Georges Lavau, resumiendo las conclusiones de un coloquio acerca de la planificación destacó "la necesidad de ubicar nuestra reflexión en una perspectiva histórica" y recalcó que "si nos interrogamos acerca de la «planificación como proceso de decisión» debemos evitar que se consideren estos procesos como estables y definitivos, que se aísle tal o cual singularidad que puede ser sólo pasajera y que de ahí se deduzca que estamos en presencia de un sistema de «toma de decisión» que difiere absolutamente de los sistemas de decisiones «clásicas»". Finalmente, nos parece pertinente este comentario: "Aunque sus rasgos definitivos no estén todavía fijados, el proceso de planificación presenta al menos una característica cierta que, en el curso de estos debates, se ha puesto en evidencia: es un proceso global; lo es aún en varios sentidos".^{6/}

Retengamos pues tres ideas básicas: *la imperiosa necesidad de la reconstrucción histórica, de un proceso global, que configura un sistema de decisión.*

3. Naturaleza administrativa y proceso administrativo derivado

Se refiere al tipo específico de administración que está a cargo del proceso del plan, en un sentido restringido o mínimo de oficina o agencia del plan; su lugar político y burocrático y el tipo y corriente de información que recibe y entrega. El tipo de formulación tecnocrática que produce y el grado de desarrollo y coordinación burocráticos obtenido, el tipo de mensaje que comunica al interior del aparato gubernamental y al resto de la sociedad y el valor de sus estipulaciones en la toma de decisiones.

No debe perderse de vista que la institucionalidad del plan, en un sentido burocrático, es derivada. Sin conocer su inserción política, los aspectos administrativos del plan son incomprensibles en sí y no pueden, en rigor, compararse

^{6/} La planification comme processus de décision, Fondation Nationale des Sciences Politiques et Institut d'Etudes Politiques de l'Université de Grenoble, Colloque de Grenoble (2-4 Mai, 1963), Librairie Armand Colin, 1965, París, Francia, pp. 213-214. (La traducción y el subrayado de la cita son del autor.)

las diferentes instituciones nacionales que comúnmente se llaman "oficinas del plan", sin evaluar contextos sociales y regímenes políticos.

D. CARACTERISTICAS INSTITUCIONALES DEL SISTEMA Y DE LOS SUBSISTEMAS QUE LO COMPONEN

La pretensión global y prospectiva del plan puede descomponerse en las dimensiones específicas que la integran. Existirá, generalmente, un plan nacional, de alto grado de globalidad, varios planes espaciales o regionales y numerosos planes sectoriales o formulaciones de políticas públicas, de acuerdo con el grado de interpenetración de la sociedad civil y el Estado.

El grado de consistencia o inconsistencia sistemática del plan se conoce al estudiar su red de institucionalización interna. Ella puede ser una trama débil o firme en el entramado burocrático. Sus lagunas o discontinuidades permiten detectar, en forma de indicadores, el modo en que un plan crece, se detiene, se obstruye, tanto como prognosis documental o como *praxis* social.

El cambio y la continuidad del plan, a partir del enfoque analítico de las transformaciones de poder de la sociedad, deberían, finalmente, dar cuenta de las transformaciones de la planificación en su globalidad y en sus partes constitutivas.

Las consideraciones generales de esta sección deben entenderse como una tematización del análisis del plan como proceso político. Al detectar los temas facilita, desde ya, la recolección de información a través, en este caso, de la monografía chilena. En estudios teóricos posteriores, las informaciones recogidas en esta matriz provisoria, podrán articularse en un verdadero enfoque teórico. Por cierto, que aún no alcanzamos esa etapa de elaboración.

II. INTRODUCCION HISTORICA

La documentación y los testimonios consultados en nuestra encuesta nos llevaron a considerar algunas interrogantes culturales - casi constantes - que, limitadas en su análisis al período que estudiábamos, giraban en círculos viciosos. Son problemas de los cuales no cabe la posibilidad de escabullirse aduciendo, como pretexto, razones empíricas. Se refieren a los fundamentos y representación del Estado y estamos seguros, que cualesquiera que sean las bases epistemológicas de una investigación, vale la pena detenerse a fijarlos como puntos de referencia. Nos pareció entonces necesario recurrir al conocimiento histórico para percibir el posible origen y mutación

de ideas recurrentes. ¿Cuáles son esas ideas que aparecen y reaparecen constantemente? Si partimos del consenso histórico de que Chile, en el contexto latinoamericano, tiene un Estado prematuro, habría que inquirir las consecuencias fácticas y mitológicas de tal concepción; el mito de fundación que aparece y reaparece, la idea de grandeza y decadencia, la tendencia a la generalidad ideológica. Coherente con esta representación del Estado prematuro, existe la conciencia de fracaso en el desarrollo, idea de un período histórico posterior. Ambas situaciones engendran una interminable conciencia de crisis entre los intelectuales. Esta representación de la crisis es huidiza porque emerge simultáneamente con todos los proyectos sociales que representan un bando, sector, segmento o clase en conflicto con otros de su mismo género social. Por último y, sin pretender en absoluto agotar el repertorio, nos interesamos por la aparente neutralidad instrumental de los servicios públicos en la representación de la época contemporánea.

La reflexión histórica sobre el orden político es un intento de aprehender aquellas cuestiones y otras menores, de cuya importancia se da cuenta en lo específico del trabajo. Más que agotarlas - pretensión descomedida - hemos seleccionado problemas históricos, a los cuales deberá volverse continuamente (lo esperamos de la comunidad cultural) para su cabal comprensión.

Nuestro objetivo es reflexionar acerca del plan y, de modo más general, acerca del tipo de idea de futuro que se forjan los regímenes políticos. El Estado posee continuidad, sin que ello corresponda a un plan unívoco que se realiza de forma progresiva o por mutaciones. Sin embargo, el alcance del examen retrospectivo no consiste en realizar diversos cortes cronológicos para observar cómo se observa el futuro en el pasado. En efecto, las representaciones del Estado combinan de modo inextricable concepciones retrospectivas y dimensiones prospectivas. Aquéllas y éstas son cambiantes y conflictivas en el análisis de sus portadores: la élite política.

Mantendremos las periodizaciones más o menos tradicionales. Nuestro esfuerzo limitado es siempre observar las relaciones entre el Estado, como aparato gubernamental, su proceso de legitimación y la representación que la élite al interior de cada régimen político, realiza del pasado reciente y remoto y de las conformaciones de futuro.

En esta perspectiva dividiremos la exposición en las siguientes fases:

A. ANTECEDENTES HISTORICOS REMOTOS

1. República Autocrática
2. República Liberal antes de 1891
3. República Liberal después de 1891
4. Las experiencias de la crisis.

B. HACIA UNA NUEVA CONCEPCION DEL ESTADO O ANTECEDENTES HISTORICOS INMEDIATOS

1. Vertientes históricas
2. Reformulación histórica
3. Articulación de una teoría del Estado.

A. ANTECEDENTES HISTORICOS REMOTOS

1. República Autocrática

El Estado chileno, como se insiste a menudo, germinó prematuramente. Ya al final de los años 30 del siglo pasado, se estructuró un primer aparato de coacción y articulación de las urgentes necesidades que la sociedad enfrentaba después de la crisis de la Independencia. Las leyes de régimen interior, aduana, hacienda pública, junto a las reglas censales de la Constitución de 1833, definieron un orden político que organizó, disciplinó y coordinó las necesidades de los actores sociales visibles del sistema (los terratenientes, los militares y algunos grupos de comerciantes) según formas republicanas.

Esta opción histórica de prematura centralización merece recalcar porque las diferentes mutaciones del sistema político no han modificado la matriz fundamental que centraliza el poder según la técnica unitaria y con el padrón de un Ejecutivo, un Congreso y una Administración. El personaje social unificador fue el notable, cuyas pugnas desde el comienzo se ubicaron al interior del régimen político. Los conflictos de los notables generalmente favorecieron a la fracción donde se ubicaba el Presidente a través de los recursos adicionales de su poder, fueran éstos formales o informales. Entre los primeros, el veto, el estado de sitio, las facultades extraordinarias, los nombramientos de funcionarios del régimen anterior, especialmente, de los Intendentes. Entre los segundos, la intervención electoral, la manipulación, etc.

El desarrollo productivo no produjo graves crisis del sistema. Los intereses de los grupos económicos, fueran éstos agrícolas, mineros o comerciantes, siempre alcanzaron una conciliación con ventajas, relativas ciertamente, para cada grupo de acuerdo con el ciclo histórico de que se trate. No se trata de sobrevalorar la estabilidad. Hubo, en efecto, crisis del régimen, algunas de ellas muy profundas como las Revoluciones de 1851 y 1859.

Cuando los intereses, las ideas y el crecimiento numérico de los notables se enfrentaron con la realidad del crecimiento del poder (utilidades fiscales del salitre, rentas agrícolas de la Araucanía, prestigio y fuerza material de las fuerzas armadas tras la Guerra del Pacífico), el conflicto se hizo creciente y culminó con la Guerra Civil de 1891.

La idea de Alberto Edwards, de una fronda o una sucesión de frondas enfrentadas a los diferentes impulsos presidenciales, esconde el hecho de que la fronda era altamente unificada y el Presidente era Jefe de una fracción de ella, capaz de inclinar la opción hacia su fracción. Pero su decisión incremental tenía un límite objetivo: los intereses de los notables como conjunto. Con todo, hubo ciclos de tensión y envergadura en la política presidencial (el Gobierno de Montt) frente a políticas más conciliatorias y de menor proyección.

Los diversos autores que estudian el período, con un alto consenso en las conclusiones y, a partir de teorías y métodos muy diversos, están contestes en reconocer la legitimación política de la obra portaliana. ¿Cuál es el Proyecto de 1830? El diseño político del Jefe de la coalición captó cabalmente la realidad social y la teoría de una República de los Notables. Sí, teoría ..., aunque el Jefe no fuese un intelectual, ni haya terminado sus estudios de Derecho, ni tampoco sea, para usar el término de la época, un *publicista*, con la magnífica excepción de su *Epistolario*. Pues afirmamos que Portales construyó, sabiéndolo o no, el modelo de República Oligárquica de Montesquieu, probablemente sin haber leído el Espíritu de las leyes. Probablemente, pero no con seguridad; después de todo afirmó rotundamente: "La democracia, que tanto pregonan los ilusos, es un absurdo en países como los americanos llenos de vicios y donde los ciudadanos carecen de toda virtud como es necesaria para establecer una verdadera República".

Descarta la monarquía y describe su modelo: "un gobierno fuerte, centralizador, cuyos hombres sean verdaderos modelos de virtud y patriotismo y así enderezar a los ciudadanos por el camino del orden y las virtudes. Cuando se hayan moralizado, venga el gobierno completamente liberal, libre y lleno de ideales, donde tengan parte todos los ciudadanos". Y en otra ocasión siguiendo, día a día, la política internacional, a pesar de ser - como nos han repetido con sospechosa majadería - sólo un criollo intuitivo y práctico, le envía a un prócer conservador de la época, la siguiente reflexión: "Díales que Wellington se apartó enteramente de la política de Canning, demasiado liberal en mi concepto. Si Canning no hubiera muerto le habrían traído abajo del puesto los mismos que lo pusieron en él; porque al fin habrían probado los ingleses que faltando ese equilibrio en que se mantiene el poder de los nobles y el del pueblo, debe caer ese edificio; Wellington quiso desequilibrar ese poder por el extremo opuesto y se le declara una oposición que lo obliga a entregar los sellos y que así en

materias de aristocracia, liberalismo, protección a las hijas de San Pedro, etc., *in medio consistit virtus ...*"^{7/}

El primer proyecto fue construir un Estado que adoptase como forma la República de los Notables. La ardorosa y casi venerable discusión del Siglo XIX entre historiadores pelucones y pipiolos, acerca de si, después de Lircay, hubo o no involución colonial, ha sido demasiado unilateral. Así, al menos, lo percibimos con la distancia de un siglo. En efecto ¿a qué tipo de régimen colonial se refiere la acusación o el elogio? Dicho período no es la repetición eterna de los mismos ciclos y, por supuesto, los dirigentes coloniales cambian proyectos especialmente en el Siglo XVIII. El horizonte cultural de los criollos obedientes a la Corona, sea en crisis de insurgencia o de rebeldía frustrada o consumada y, finalmente institucionalizada, posee ingredientes **enciclopedistas** muy profundos. La idea de progreso y las primarias formas de secularidad están en cierne en tal universo mental: progreso de la sociedad, aumentando el dominio sobre la naturaleza (canalizando ríos, mejorando caminos, levantando ciudades); primarias formas de secularización, al cultivar las ciencias naturales y las tecnologías. Este enciclopedismo colonial puede ser más o menos autoritario.^{8/} Puede desplazarse y tener rasgos de carácter liberal y democrático, por obra de los revolucionarios de la Independencia.

Sin embargo, no tiene ningún sentido disminuir el desdoblamiento y mutación que implica el paso del proyecto iluminista desde su versión monárquica a su fase republicana, donde debe construirse la función del Presidente. Es cierto que la primera magistratura republicana estaba escrita en las constituciones liberales anteriores a la de 1833 y que ésta no debió, en esta materia, sino continuar las tradiciones revolucionarias. La modificación de signo autocrático vino por aumentar las potencias y capacidades presidenciales por sobre las de los cuerpos colegiados, más en la *praxis* de Portales y sus colegas que en el propio texto de la Constitución. Es simplificar demasiado decir que se trata de un **monarca sin corona**, olvidando que la virtud - en el sentido de Montesquieu, como principio político del régimen - de la monarquía y las de la república son muy diferentes. En efecto, el fundamento del poder republicano

^{7/} Diego Portales, **Epistolario**, Imprenta Ministerio de Justicia, Santiago, Chile, 1937, Tomo I, pp. 47 y 66.

^{8/} "Lejos de permanecer ajenos a la situación del bajo pueblo, los hombres de fines de la Colonia se preocuparon de él en sus escritos y condolidos de su miseria albergaron la esperanza de una mejor suerte. Los planes que forjaron, acaso tan inconsistentes como castillos en las nubes, tenían por objeto redimirlo material y moralmente, llamándolo a ocupar un papel básico en el desarrollo de las actividades económicas. El campesino, el minero, el obrero y el artesano, convenientemente adiestrados, deberían ser la fuerza que promueve la riqueza y, con ello, su propia felicidad." Sergio Villalobos R., **El bajo pueblo en el pensamiento de los precursores de 1810**, en Hernán Godoy, **Estructura social de Chile**, Ed. Universitaria., Santiago, Chile, 1971, p. 138.

a diferencia del de la monarquía, está en la tierra, llamándose el sujeto pueblo o nación, constituido de hecho por los notables. El fundamento republicano debe acompañarse de un sistema político basado en reglas fijas, o leyes, de tipo abstracto e impersonal.^{9/} El gobierno, como tal, ya no es patrimonio de nadie; los dueños del patrimonio deben construir un aparato gubernamental que los trascienda como individuos, si desean, en su conjunto, velar por su propiedad, prestigio y poder.

El impulso generalista hacia el "todo social", articulado débilmente en un aparato fiscal de aduana e impuestos, de organización militar y policial, de educación y salud, adquiere después tal ímpetu, que la sociedad recibe desde la fundación republicana, un molde y dinamismo estatal. Pero la historia no acepta superhombres en su muy humana interpretación: el éxito de Portales y sus colegas tenía ya experiencia antigua en la sociedad chilena cuya precariedad económica y militar, junto a la que le es característica por la frecuencia de los cismos, instaba a los grupos sociales a realizar acciones colectivas de defensa y salvaguardia, cuya organización requería un poder estable que trascendiera el aporte individual espacial y temporalmente. En esa memoria social de siglos se afianza el nacimiento del Estado chileno. La tendencia hacia una sociedad estatal crece si una cultura - en este caso el enciclopedismo - se encarga de reforzarla y promoverla y una guerra - la de la Independencia - define un proyecto republicano.

Sin embargo, no estaba escrito en ningún libro acerca de la sociedad o la naturaleza chilena, el nacimiento del Estado prematuro en la década de 1830. Ahora, la explicación busca al autor o artífice de una operación política en una guerra civil, o sea la misma política por otro medio que, desde Lircay, impuso una dominación fundada en un principio social y político para que los notables del campo y los villorrios aprendieran a gobernar. (Y de tanto mandar y obedecer, de igual modo y manera, se institucionalizará un régimen político, o sea, el mando y la obediencia.)

La primera tarea para este objetivo, es poseer el monopolio de la violencia. Para ello se requiere dominar o derrotar a los rebeldes: por una parte, a los militares pipiolos, dividiéndolos, expulsándolos o desterrándolos y, por otra, aplicando semejantes medidas a los caudillos civiles tumultuosos, todos ilustres próceres de la Independencia. Además, para impedir el presunto o eventual alzamiento militar, se creó un ejército paralelo: la Guardia Cívica.

La segunda tarea es el orden interno: hacer desaparecer el bandidaje que afecta a la propiedad y la vida de los notables. Hay que aplicarle severas sanciones que sirvan de escarmiento a los montoneros y ladrones de los villorrios o del campo.

En seguida, viene la organización gubernamental.

^{9/} Nadie en aquella época de América Latina lo comprendió mejor que Portales.

La administración, el servicio público en general, se presentan como una alta motivación de la vida social, que supone sacrificio en el ejercicio de las tareas y un principio de selección en su reclutamiento. Esta burocracia deben controlarla los notables, en un marco de relaciones cada vez más impersonales que, sobrepasando las arraigadas tendencias feudales de los terratenientes, sea instrumento de la Ley "aquella declaración de la voluntad soberana que manda, prohíbe o permite", en la célebre redacción de don Andrés Bello. El *Araucano*, el diario oficial, estipula como orden público o derecho privado, reglamentaciones sociales que anteriormente eran costumbres o presunciones educacionales o sanitarias venidas del saber enciclopedista colonial.

Con todo, el despotismo ilustrado, por muy republicano e imbuido de la teoría de división de poderes, no pierde su carácter de autócrata, ni el iluminismo es, en sí, barrera suficiente para impedir el castigo cruel y las arbitrariedades. Con el arsenal de políticas autoritarias legales, como facultades extraordinarias, estado de sitio, etc., bastaría para el orden, pero a veces se requiere mayor violencia para mantener la debida distancia entre el mando y la obediencia. De ahí que los actores - triunfadores y derrotados en Lircay - en sus discursos ideológicos e interpretaciones históricas, se enfrentan en un largo combate sobre la arena única y simplificada que juzga como progreso o regresión aquella era pelucona o autocrática que inaugura el Ministro Portales y continúan Bulnes y Montt. Historia y política, así ligadas, se impedían recíprocamente mirar hacia atrás y hacia adelante. Más que un hombre, un gobierno o tres decenios, era necesario observar el principio de legitimación del proyecto realizado en un ciclo completo: de Prieto a Montt; de la legitimación política autocrática a las condiciones para un gobierno desarrollista. Las filiaciones históricas son casi siempre ilegítimas, sin embargo, Montt y Varas y los montt-varistas se reconocían en propiedad, como herederos legítimos de Portales. Alberto Edwards,^{10/} apasionado defensor de la era pelucona, retrata así a Montt: "Obrero incansable del progreso material y moral; fanático por la instrucción pública y el adelanto de las ciencias; reformador de la legislación civil; liberal avanzado en materias económicas y sociales; devoto, pero tolerante en religión, su férreo doctrinarismo sólo era inflexiblemente conservador en el orden político".

La legitimación política del régimen autocrático y su posición de autoridad a partir de los decenios de Prieto, Montt y Bulnes, exigían también eficacia social y económica; un tipo de fórmula social en que poder, prestigio y propiedad se refuerzan mutuamente. El proceso económico productivo - agrícola y minero - debidamente protegido, inicia una expansión muy significativa de las exportaciones hacia el mercado mundial, europeo e inglés más concretamente. El trigo afianza el mercado peruano y alcanza en California y Australia nuevas expectativas.

^{10/} Alberto Edwards, *El Gobierno de don Manuel Montt*, Ed. Nascimento, Santiago, Chile, 1933, p. 88.

El auge, de la explotación del oro, la plata y el cobre fortalecen la expansión económica. La capacidad de importación se amplía considerablemente. La autocracia política republicana se acompaña de proteccionismo económico; ambos, partes de un enciclopedismo antiguo, alcanzan entre 1830 y 1860 su mayor potencialidad práctica.

A ese modelo social, que busca el progreso a partir del orden, algunos lo llaman napoleónico, otros bismarckiano, pero ninguna de estas denominaciones da cuenta de la especificidad del modelo autocrático chileno. El Proyecto **Montt-Varas**, en su maduración, es austeramente republicano. No hay tras la retórica y la liturgia de la ley, ninguna mística del ser nacional, de connotaciones pretorianas o colosales. En el marco del Estado naciente, son letrados, más o menos europeizados, los que enseñan a comerciantes y agricultores las dimensiones de la literatura, las ciencias naturales, la historia y el derecho. No hay más orgullo nacional que la satisfacción de vivir en el orden que facilita el comercio de materias primas mineras y agrícolas con las metrópolis europeas. La derrota de los revolucionarios de 1851 y 1859, nacidos de las rebeldías regionales de Concepción y Coquimbo, expropiadas ambas en sus recursos, por el poder central de Santiago y heterogestionadas en sus decisiones básicas, son las últimas muestras de que el orden reina en la República y de que la legitimación centralizadora está consumada. La República, en el texto y en el espíritu de la Constitución de 1833, consagraba como sujeto real del poder a la oligarquía terrateniente y comerciante, instalada como corporación nacional o colegio unitario en el Congreso. La centralización, la primera estatización, ha tenido consecuencias diferentes. Tras el *leit-motiv* de "orden", expropiaron, por una parte, sin quererlo, las feudalidades, al mismo tiempo que reprimen conscientemente la acción de los pipiolo. Ese Estado naciente, estructura gubernamental de cohesión social, afirma su especificidad, su carácter social y mitológico, en el proyecto nacional, que adquiere singularidad, al perfilarse como irrevocable la fragmentación política del continente. La dialéctica que resulta de interactuar el país y su contorno internacional presenta desde sus inicios el doble rasgo de acentuar la distancia con los vecinos inmediatos y aceptar como algo natural y bueno las culturas de las metrópolis europeas en reemplazo de la maternidad española.

Ya está realizado un intento posible de narración del mito de fundación de la República, que es circular como toda mitologías, pues el orden crea legitimidad y ésta refuerza a aquél. El orden coopera al desarrollo y éste coadyuva a reestructurar el orden, haciendo plausible más libertad para los notables, que disfrutaban del orden. Y mientras una fracción critica su construcción autoritaria, otra defiende su trayectoria, como el **modelo** constante y sin adaptaciones.

Llamar mito de fundación a un mito político y *a fortiori* a un mito en relación con el nacimiento del Estado, puede ser una figura reiteradora excesiva. Lo hacemos así para aprehender las lecturas y relecturas históricas de la obra portaliana, para explicarnos una especie de eterno retorno, casi generación tras generación, al mítico 1830 y los años sucesivos, en que la unidad del Estado adivinó prematuramente, por

una mediación histórica, que aceleró la integración de la pluralidad de los grupos dispersos de la sociedad civil. Esta forma de aproximación del Estado y la sociedad civil estará cargada de significaciones en el desarrollo histórico de la sociedad chilena.^{11/}

2. República Liberal (Antes de 1891)

Dos dialécticas marcan la configuración de esta etapa. La relación nacional-internacional, más precisamente la inserción de la economía en el mercado mundial y dentro del sistema político, la repartición y distribución del poder de los grupos de notables. Ambas dimensiones unidas son las posibilidades de un proyecto de desarrollo. Comencemos por la primera. En un trabajo de historia económica se nos fija esta secuencia:

"En otras palabras, la crisis del comercio exterior que se inició en 1873 con la caída de los precios y luego de la producción y exportación de los principales productos chilenos, tiene un carácter secular, permanente. Los productos en que se apoyaba la prosperidad de la economía de exportación del país, que a su vez era un factor determinante en el crecimiento y estabilidad del resto del sistema, terminaron su ciclo de expansión iniciado 40 años antes."^{12/}

Así queda definida la limitación que nace del marco estructural del comercio exterior, en rigor, del contexto del poder internacional, que constituye el entorno condicionante del sistema de política nacional.

La segunda limitación surge de la forma en que debe organizarse el conflicto político interno, su regulación, fundamentos y capacidad de incorporación de nuevos sectores sociales.

^{11/} "Así, pues, la mayor o menor presencia del mito o del símbolo está condicionada por la época y la circunstancia histórica. Dentro de ello, la intensidad de la presencia de la simbología política en un determinado tiempo es mayor o menor según el grado de autonomía lograda por la política respecto a otras esferas de la realidad y según la importancia concedida a la política dentro del esquema vital dominante en una época." **Mitos y símbolos políticos**, Manuel García Pelayo, Taurus, Madrid, 1964, p. 192.

^{12/} Carmen Cariola y Osvaldo Sunkel, **La historia económica de Chile en el período 1830-1930. Ensayo y bibliografía**, Serie Estudios, N° 17, 1972.

Ambas dimensiones del conflicto van a alcanzar un clímax. En efecto, después de la Guerra del Pacífico, el país alcanza una potencialidad o, si se prefiere, un *quantum* de poder desconocido; prestigio, riqueza, territorio, fuerza militar, pueden ser los indicadores de esa nueva posición relativa.

Las teorías que explican el **desarrollo frustrado**, feliz expresión de A. Pinto, suelen reivindicar una causa, en "último término" un poco al gusto epistemológico de los autores: a veces se simplifica involuntariamente el conflicto para disminuir sus consecuencias. Por de pronto, se limita cronológicamente a la Presidencia de Balmaceda y, en rigor, comienza en la Administración de Santa María y, de algún modo, en el manejo de la Guerra del Pacífico.

Con todo, aquellos años que transcurren entre el final de la Guerra del Pacífico y el comienzo de la Guerra Civil son decisivos. Antes de la Guerra del Pacífico, el desarrollo es improbable; después de la Guerra Civil, ya es imposible.

La élite política, los constituyentes de 1870, retratados genialmente por los hermanos Arteaga Alemparte, enfrentó las siguientes interrogantes tal como fueron formuladas por los autores: ¿decretará la subsistencia de la vieja política o le dará el golpe de gracia? ¿prolongará la dominación de los partidos personales o abrirá la era de los partidos de principios, que se empeñan por regenerar nuestra vida pública a influjos de la libertad y la honradez política?^{13/} El lenguaje de un siglo después, la interrogante sería: ¿de qué manera se organizó el conflicto político en una sociedad ya más evolucionada, que aún no poseía un grado de independencia económica mínima? Se desarrolla a fondo y unilateralmente el discurso ideológico. Unilateralmente, porque la discusión es siempre sobre dicotomías parciales: presidencialismo-parlamentarismo; catolicismo-laicismo; proteccionismo-liberalismo. (La dicotomía internacional percibida es nacionalismo chileno *versus* nacionalismos limítrofes; para la élite el imperialismo no es percibido socialmente como problema, con mínimas excepciones.)

El trasfondo común parlamentarista une a liberales "oficialistas" y "reformistas", "conservadores ultramontanos", "nacionales" o "montt-varistas" y "radicales". La llamada **política de principios** es la confrontación constante en torno a aquellas dicotomías. Es la exacerbación agravada por el aumento de la participación, por la importancia de que se decide, tanto material como espiritualmente. En tal escenario, la idea de fondo prestigiosa es la representación de la libertad como el progreso fundamental. Libertades reales para los notables sin preocuparse demasiado por la concentración de poder, para emprender acciones sociales de envergadura. Lo que la sociedad necesita es definido en el marco del servicio público. Germán Urzúa, en

^{13/} **Los constituyentes de 1870.** Don Justo y don Domingo Arteaga Alemparte, Imprenta Barcelona, Santiago, Chile, 1910, p. 6.

su historia de la administración anota: "Es verdad que la teoría del gobierno predominante coincidía con la tesis liberal expuesta, entre otras, por las ideas de José Victorino Lastarria". En concepto de este ideólogo, el Estado debía sólo asegurar y respetar la independencia del orden particular, no pudiendo intervenir jamás "ni como industrial, ni como director o regulador de sus procedimientos", expresiones con las que se refiere a la actividad económica de la sociedad. "En resumen, el Estado debe limitarse a suministrar a la industria y al comercio todas las condiciones de su existencia y desarrollo, las cuales se reducen a la independencia de su constitución y organización; pues esta independencia es un hecho complejo que comprende la libertad del trabajo, la libertad del comercio y la libertad de contratos. Todas estas libertades son otros tantos derechos del hombre, cuyo uso no puede limitarse, sino esclavizando a la sociedad."^{14/}

La verdadera incógnita reside en que un pensamiento liberal como el registrado con anterioridad no modifica sustancialmente - sin negar que influye - el padrón de crecimiento del aparato gubernamental: nuevos servicios públicos y más funcionarios; ampliación constante del área de la sociedad civil penetrada por el Estado. Sólo la investigación profundizada por el período nos permitirá comprender cabalmente esa contradicción de una ideología liberal que se expresa conspicuamente en la política por la posesión de las salitreras, cuyo dominio en Tarapacá y Antofagasta llevó a la guerra y a la victoria: " ... es de esperar que Chile acate y mantenga la primera de las reglas de la buena economía política, que condena toda intervención gubernativa en los dominios especiales de la industria". Así se expresaba la Comisión del Salitre que elaboró los antecedentes que llevaron a dictar la Ley del 1º de octubre de 1880.^{15/}

Sin embargo, el padrón cultural de los notables con el trasfondo enciclopedista educador y benefactor, va impulsando el lento e inexorable crecimiento de los servicios públicos, de las necesidades que crea una buena vida republicana, de policía, salubridad, instrucción pública, infraestructura de transporte y comunicación, para el consumo ostentoso de los antiguos ricos del campo, de los nuevos ricos de la minería, de los funcionarios públicos que crecen y de los egresados de la educación media y superior, que aspiran a vivir tal como viven los patricios.

^{14/} Germán Urzúa Valenzuela y Anamaría Garic Barzelott, **Diagnóstico de la burocracia chilena**, Editorial Jurídica de Chile, 1969, p. 32.

^{15/} Carmen Cariola y Osvaldo Sunkel, **La historia económica de Chile en el período 1830-1930. Ensayo y bibliografía**, *op.cit.*, p. 50.

Si se analiza la Ley que reorganizó los Ministerios del 21 de junio de 1887,^{16/} se puede aquilatar el tipo de estructura gubernamental existente y el grado de creación y proliferación de servicios públicos frente a las necesidades sociales. En materia de comunicaciones, al lado de los telégrafos del Estado, se aceptan las empresas particulares, algunas de ellas subvencionadas. En materia de salud, la política pública alcanza hasta medidas de beneficencia y control de cementerios, para precaver las grandes epidemias que azotan el país cada cierto tiempo. En educación, se amplía la noción de instrucción pública, con el fomento de museos y observatorios de distinto tipo. Sin duda que la gran ampliación de la esfera estatal se refleja en el Ministerio de "Industria y Obras Públicas" encargado de la **protección y desarrollo de las industrias agrícolas, minera y fabril**. Específicamente, en obras públicas, se amplía el contenido de ellas hasta convertirlas en eje de la política **balmacedista**. Donde mejor se patentiza la concepción implícita y explícita del Estado, es en el aumento de los recursos y esferas de trabajo del Ejército y la Marina y en el esfuerzo prioritario dado a la política de colonización. Los temas de las fronteras y el mejoramiento de la raza aparecen como las expresiones más descollantes de las concepciones nacionalistas, herederas directas de la evolución cultural francesa y alemana. Y aquí debemos detenernos para mostrar el nacimiento del **segundo mito nacional, ahora negativo y crítico, el que nace de la oportunidad perdida**. Observando retrospectivamente aquella etapa, la conciencia nacional lo percibe como incapaz de sobrepasar sus limitaciones y relegitimar una **segunda fórmula de política exitosa**. Pero tal cuestionamiento es propio de la otra etapa.

3. República Liberal (Después de 1891)

El llamado *parlamentarismo* ha concitado hasta muy recientemente, un consenso negativo casi total entre los autores: "República de los salones", "la siesta nacional", etc.

Una década después de la Guerra Civil, ya aparecen escritos que apuntan a la oportunidad única y excepcional que se perdió.

Así, el Dr. Palacios escribe en su famosa **Raza chilena**:

"En nombre de la igualdad de los derechos de todos los hombres, sea cualquiera el país en que residan - doctrina absurda en sí y rechazada en la práctica de todos los países, menos en el nuestro - se ha dejado sin protección a los

^{16/} **Boletín de las Leyes. Decreto del Gobierno, Primer Semestre de 1887, Imprenta Nacional, Calle Moneda 112, Santiago, Chile, 1887, p. 709.**

capitales chilenos que habrían podido luchar con los extranjeros en la industria del salitre. A explotar esta inmensa riqueza nacional - corresponde al precio de nuestra sangre - han acudido grandes capitalistas y diestros comerciantes de los países más ricos de Europa; capitales y competencia que no han podido formarse todavía en Chile, por lo que hemos quedado sin parte en los mil millones de pesos que los industriales extranjeros han enviado a sus países, donde estas primicias salitreras que conquistaron en tan buena lid".^{17/}

Sería un despropósito presentar la crítica social de los intelectuales durante el período parlamentario como significativa social o políticamente. Ni siquiera lo es el cuestionamiento del sistema, jalonado por las huelgas obreras y su sangrienta represión en las zonas donde la industrialización ha visto surgir la clase obrera. Ni tampoco las quejas de los artesanos o mutualistas en sus reivindicaciones contra las alzas de precios y las condiciones de salubridad o de vivienda. Menos significativa es aún la negación del régimen político que hacen algunos inmigrantes europeos, anarquistas o bolcheviques.

Sin embargo, la idea de crisis va reclutando adeptos, incluso en una fracción de los notables - los nostálgicos de la triple tradición del **portalianismo**, el **monttvarismo** y el **balmacedismo** - que entendían aquellos ciclos como una continuidad, como una fórmula política, coherente social y económicamente, donde la autoridad debe cumplir un objetivo - un plan diríamos hoy - e imponerlo autoritariamente a una sociedad desintegrada.

La "idea de crisis" se acentúa con los problemas, cada vez más apremiantes, que el régimen político debe resolver y de hecho no resuelve: creciente inflación, dificultades de balanza de pago, la condición de la vida obrera, la insalubridad de los conventillos, etc.

Habría existido una oportunidad perdida - más o menos, entre la Guerra del Pacífico y la Guerra Civil de 1891 - o, mejor, una decadencia, un Estado prematuro incapaz de continuar con su proyecto implícito de desarrollo. Volveremos más adelante sobre este tema, no suficientemente profundizado, que afecta de modo importante las percepciones con que los sucesivos gobernantes proyectan el destino nacional.

Desde el interior del **establecimiento** político, sin embargo, nace el proceso social que tumba al parlamentarismo. Ya, el 22 de octubre de 1919, Arturo Alessandri decía en plena tribuna del Senado:

^{17/} Nicolás Palacios, *Raza chilena*, Imprenta i Litografía Alemana de Gustavo Schäfer, Valparaíso, 1904, p. 466.

"Los problemas y reformas no son un canto de sirena, una dulce palabra que halaga y acaricia el oído; se basan en principios fundamentales de derecho y justicia y obedecen a una imperiosa exigencia del presente."

Julio Heise anota:

"La convención presidencial aliancista que se reunió el 25 de abril de 1920 tuvo una fisonomía y una significación político-social enteramente nuevas. Sus integrantes no eran dirigentes políticos, no eran miembros de los directorios generales de los partidos como era lo tradicional y como ocurrió en la Convención Unionista que una semana después (2 de mayo) proclamó candidato a Luis Barros Borgoño. El precandidato Alessandri se ingenió para reunir en la Convención Aliancista un gran número de elementos de clase media y de trabajadores, absolutamente desconocidos en Santiago y ajenos a los grupos dirigentes y a los próceres consagrados".^{18/}

Comenzaba la primera movilización sociopolítica consciente. Hasta 1920 el crecimiento de la interpenetración entre la sociedad y el Estado había mantenido un ritmo moderado de maduración: la ampliación cuantitativa del proceso educacional, la ampliación de la administración, la creciente urbanización, la incipiente industrialización, etc. Ahora un centro rector, un liderazgo social indiscutible, convocaba a las masas - empleados, obreros, cesantes, habitantes de los conventillos ... - para impulsar objetivos variables, utilizando su energía y combatividad. Es la época de la multitud, en prosecución, consciente e inconsciente, de reivindicaciones. El enemigo es la **canalla dorada**, los notables quedan cuestionados como detentores **absolutos** del poder. Durante cuatro años densos, en aquel gran impulso movilizador, emergieron todos los conflictos socioeconómicos, político-culturales e institucionales que se habían incubado en la República Parlamentaria. Agreguemos las diferentes percepciones, referidas anteriormente, de los momentos críticos: el **mito de fundación** y la **oportunidad perdida**. Conflictos que a veces alcanzan a constituir dualismos estructurales en distintas esferas. Los dualismos culturales "laico-cristiano" y "civil-pretoriano"; la pugna política Parlamento-Presidente. **El dualismo básico: oligarquía y sectores-medios-emergentes-y-proletarios**, en el dominio económico-social. El conflicto entre nacionalismos latinoamericanos (especialmente entre Estados limítrofes) y el surgimiento de una conciencia nacionalista y antimperialista contra las potencias mundiales. El elevado número de combinaciones que se pueden establecer entre estas tensiones nos permitiría conocer los conflictos del régimen político desde 1920. Al interior de esa pugna social, un nuevo régimen político se está incubando: formas primarias de **dirigismo**, de regulación económica (como el Banco Central), de ampliación de la base de participación social, de crecimiento del aparato gubernamental, etc. Las formas o el estilo político han cambiado. Surge el liderazgo,

^{18/} Julio Heise G., *Historia de Chile (1861-1925)*, Ed. Andrés Bello, Santiago, Chile, 1974, Tomo I, p. 437.

educando a las masas a través del discurso y de un esbozo de aparato burocrático que las organiza. Estas nuevas formas, si reclaman una filiación democrática, como es el caso, van a establecer el primer diseño del nuevo presidencialismo, que primero se registrará en la Norma Constitucional de 1925 y después se ejercitará con más y más regularidad desde 1932. Sin embargo, un proceso que arrastra tales problemas, no avanza linealmente. Agentes y contragentes sociales caminan en medio de peripecias, caídas de ministerios, treguas tácticas, confusiones de orientación, marchas y contramarchas. Este aumento súbito del nivel de participación dificulta las decisiones en las diferentes arenas políticas existentes hasta 1920, como escenarios políticos para los notables, pocos en número, parsimoniosos y conocidos.

La lógica del conflicto expande su movimiento a esferas sociales hasta entonces inertes. La última esfera que es afectada por esta profunda transformación son las Fuerzas Armadas. El régimen civil termina y comienzan diversas experiencias que prolongan la crisis durante varios años.

4. Las experiencias de la crisis

Más allá de las circunstancias y detalles de las diferentes Juntas de Gobierno, militares o civiles, fuera de nuestro análisis, el punto focal en el período es la multiplicidad de proyectos políticos que aparecen en formación para responder a las necesidades del sistema político. En tales proyectos están las expresiones de los conflictos profundos de la sociedad chilena. El profesor Morris^{19/} escribe: "Si una de nuestras tesis principales es la de que no existía consenso nacional para las medidas de reforma social en el año 1924 y que el sistema (se refiere a la legislación industrial) debió su nacimiento legal a los intelectuales y los militares, simultáneamente estamos diciendo también que su promulgación no creó consenso y que, a falta de una compulsión proveniente de alguna fuente, el sistema no era operante". Sin embargo, nos parece aún más significativo este otro comentario del mismo autor: "Esto se ha debido a que el consenso integral dentro del sistema y de la sociedad chilena en general se encuentra en gran proporción ausente. El consenso, o sea, el acuerdo aplastante respecto a los aspectos fundamentales de la filosofía y los objetivos, no puede ser objeto de legislación. La desusada confianza de muchos partidos e individuos chilenos en cuanto al logro de la paz social y la armonía industrial por medio de la legislación era una aceptación subconsciente de que habían fracasado en un sentido; y esta confianza continúa, al mismo tiempo, la esperanza angustiosa de que aún no se hubiese perdido todo". La investigación antes citada estudia el surgimiento de la legislación industrial en el país - el mayor conflicto de la sociedad chilena - para cuya

^{19/} Las élites, los intelectuales y el consenso, Departamento de Relaciones Industriales, Universidad de Chile, INSORA, Editorial del Pacífico, Santiago, Chile, 1967, p. 203.

resolución existieran dos proyectos: el aristócrata-católico o del Partido Conservador y el de la Alianza Liberal o de la clase media laica. Ambas proposiciones, anota el autor, poseían cierta consistencia interna. Sin embargo, la intervención militar de 1924 y después la Administración Ibáñez, en definitiva, promulgaron una legislación industrial híbrida, en la cual subsistían ideas de uno y otro proyecto social.

En la llamada **cuestión social** y en los esfuerzos por reglamentarla, aparecen los **clivages** de la sociedad chilena, ostensibles en la sucesión de crisis y gobiernos, con signos distintos, entre 1924 y 1932. Lo que no es tan visible es la falta de consenso de la élite para representarse el pasado y el futuro del país y, en consecuencia, el sentido y la naturaleza del Estado.

Ahora podemos reexaminar la idea de crisis y sus implicaciones para el Estado.

Desde la famosa polémica en 1900 entre el Dr. Venegas, que escribía con el seudónimo de Valdés Canje y el educador don Enrique Molina, acerca del contenido de la crisis, la élite chilena se planteó reiteradamente el tema durante los decenios siguientes. No corresponde realizar ahora un inventario de la abundante literatura chilena de este siglo acerca de la crisis. Nace a comienzos de siglo. Se pregunta por los resultados y consecuencias de la Guerra del Pacífico; se incomoda con las instituciones asentadas después de la Guerra Civil; critica - desde dentro o desde fuera - a la aristocracia u oligarquía que gobierna, sola y distante en un juego parlamentario "inútil"; cuestiona la educación y la administración; ataca el papel moneda, al cual atribuye graves consecuencias económicas y su crítica alcanza a todos los sectores.

Con todo, sería una exageración llamar **escuela** a las sucesivas generaciones de intelectuales críticos. Es un estilo, más que un fondo ideológico o cultural común; una interrogación que se impregna de todas las fuentes teóricas de la sociología clásica para recrear la visión del país. Naturalmente, aunque sea una consecuencia no prevista, la idea de crisis exacerba la crisis misma, ahondando sus motivaciones, originando nuevas experiencias e introduciendo nuevos conflictos y tensiones al pretender corregirlas. En una sociedad sin un proyecto común, la crisis se esconde bajo formas latentes de vida social. El orden político moderno que, en nuestra opinión se instala en la segunda administración de Arturo Alessandri, oculta esta tensión, por mediación de un Estado al que se le asignan fines muy genéricos.

B. HACIA UNA NUEVA CONCEPCION DEL ESTADO O ANTECEDENTES HISTORICOS INMEDIATOS

Tras un orden político, hay una representación relativamente estructurada de valores, creencias, experiencias, mitos e ideologías dominantes. No intentamos elaborar sino colaborar a la fijación de algunas de las teorías subyacentes del Estado moderno de Chile, para poder comprender qué ideas existen acerca del futuro, del planeamiento y del plan.

Los momentos o períodos en que se reestructura un Estado, no son necesariamente acontecimientos solemnes en que un pueblo se fija a sí mismo un nuevo pacto social. La duración de un proceso, que se realiza en diversas regiones de la conciencia y en múltiples estructuraciones sociales, no permite periodizar a la manera de los textos escolares. La cronología apunta hacia y desde un núcleo duro. El afán de racionalidad hace inteligible, *postpacto*, aquéllo que para diversos actores no era una obra de razón.

El análisis es en niveles: como proyecto, preguntando para qué es el Estado; como aparato burocrático, de quién es el Estado; como programa, qué tareas debe abarcar; como estilo, cómo reglamenta el conflicto; y como liturgia, de qué manera expresa los símbolos de la soberanía. Todas estas preguntas y respuestas tienen su propia historicidad. Al generalizar, intentamos salirnos de la historicidad fáctica, conscientes de que el fenómeno estatal no admite una crónica, o sea, una cronología que reúna arbitraria y paralelamente series de sucesos económicos, sociales, culturales y políticos cuya suma algebraica sea el Estado.

En las décadas de los años 20 y 30 de este siglo tiene lugar una reconversión. Diferentes años representan diversos símbolos: el año 20, expresa una movilización social; el 24, su carencia de institucionalización; el 25, la institucionalización sin consenso; el 27, el intento de una salida; el 31, su fracaso; el 32, otros intentos; el período 32-38, un ciclo que se consolida. El núcleo duro tiene líneas anteriores y posteriores: hacia atrás, fechas precursoras y hacia adelante, fechas legitimadoras.

1. Vertientes históricas

Presentemos esquemáticamente, con vistas a un análisis posterior, algunas vertientes históricas, aunque varias de ellas ya se han mencionado anteriormente.

a) La idea de crisis y el sujeto de la crítica

Las élites intelectuales son las que difunden la idea de crisis. Es numerosa e importante la producción intelectual con esa tendencia. Aunque no se pueda llamar consenso, el común denominador de la **crisiología** es la idea explícita o implícita de un proceso nacional que recorre su itinerario desde la grandeza a la decadencia. La **grandeza** se ubica en el Gobierno de Prieto, en el ciclo portaliano completo o en el Gobierno **desarrollista** de Montt y, la decadencia es una oportunidad perdida postguerra del Pacífico, con la Guerra Civil y la consolidación del juego parlamentarista de los notables. Sin embargo, si se detallan las causas de la decadencia se comprueban los más disímiles y antagónicos motivos: **ideologismo, extranjerización, militarismo, pacifismo**, como expresiones abstractas; el régimen parlamentario o el papel moneda, como instituciones; la diplomacia, como actividad pública. Estas ideas, con todo, son críticas minoritarias que se acumulan en la conciencia cultural de las élites, sin llegar a ser problemas políticos inmediatos.

b) La idea de crisis y el cuestionamiento del sistema

La industrialización del norte del país, en las salitreras y después en el cobre y el desarrollo productivo, incipiente pero significativo, del transporte y la metalurgia en los centros urbanos, forman los conglomerados obreros. Estos definen su conciencia obrera en las fuentes del socialismo y anarquismo europeos, continuando la lógica enciclopedista de la cultura de las diferentes élites nacionales. El cuestionamiento del movimiento obrero liga su condición de miseria y sometimiento con la transformación radical de la sociedad (mayor o menor, según sea la inspiración ideológica y la inserción del grupo). Por primera vez, el régimen político sufre un cuestionamiento, por su incapacidad para integrar un sector social emergente. La integración del sindicalismo al sistema legal, por medio del estatuto del trabajo, va a hacer visible la falta de consenso de la élite política e intelectual del sistema. Así, por vía de la integración de una clase emergente, reaparece el desacuerdo acerca del proyecto nacional.

c) El padrón general de desarrollo y la maduración de procesos sociales largos, en la coyuntura política

Al Estado prematuro corresponde una tendencia a la centralización política; al régimen autocrático, desarrollador y educador, una continuada y constante proliferación burocrática y ampliación educacional. Tales estilos de desarrollo concentran la incipiente industrialización y ampliación educacional en urbes, donde crecen los grupos medios.

Al final del Siglo XIX, el surgimiento de un ejército mejor y la ampliación y sofisticación del aparato estatal en las Administraciones de Santa María y Balmaceda, fortalecen la presencia de grupos medios que identifican nuevas élites.

d) La ausencia de una profunda mutación social, de tipo revolucionario

En el ciclo de inestabilidad política y en el período que lo precede con esporádicas pero significativas represiones contra el movimiento obrero, nunca se produce una transformación, capaz de ser definida como una revolución social. Las bases de la dominación, real y legal, de empresarios urbanos, mineros y terratenientes permanecen bastante incólumes. La exacerbación del populismo - en el año 20 o en el 32 - permiten representar, más como mitos históricos que como sucesos reales, un cuadro social de mutación profunda. En la inestabilidad de 1924-1932, la coalición social - pese a sus brechas políticas y cambios en la configuración de fuerzas en su interior - se amplía, pero no en el sentido de la teoría de la circulación completa de la élite. Algunos de los nuevos personajes, de sectores medios o de origen europeo por migraciones recientes, reclaman el lugar que se les niega en la élite parlamentaria de los salones, afirmándose en su idoneidad académica o técnica. En la Alianza Liberal, en su versión del año 20, aparecen estructuradas estas nuevas promociones sociales y durante la década van a reaparecer en las juntas, gabinetes y movimientos de todo el ciclo.

Este padrón de incorporación de nuevas élites es una realidad de dos caras: al segmentar los sectores permite el acceso a la burocracia y a las profesiones liberales de prestigio, a ciertas individualidades, lo que permite sostener que el sistema social está dotado de movilidad. El reverso es igualmente verdadero, su carácter discriminatorio es cuantitativamente significativo, pues consagra la desigualdad y la marginalidad de conglomerados completos, como el sector campesino, de hecho y de derecho.

e) Las instituciones surgidas de la inestabilidad política y social

No haremos una enumeración taxativa de las instituciones - en su sentido restringido - que generan las diversas coaliciones del período de inestabilidad política. Sin embargo, es necesario destacar la legitimación de algunas instituciones que, por su importancia, van a ser de larga duración. Por de pronto, la configuración del papel presidencial, como Primer Mandatario, que rompe más allá de la creencia común, una tradición parlamentarista del régimen político, muy anterior a la Guerra Civil. Algunas instituciones concentran un poder específico a escala nacional: el Banco Central concentra los mecanismos financieros; surge la Contraloría ante la necesidad de controlar la burocracia en expansión; el Cuerpo de Carabineros constituye en sí la unificación nacional de la policía. Algunos cuerpos legales intentan la integración social de los obreros, por ejemplo, el Código del Trabajo. El Estatuto de la Universidad de Chile, redefine el marco de la educación superior chilena. Y, en fin, innumerables decretos-leyes que reorganizan una amplia esfera de normas legales. Su única legitimación, es la imposibilidad de retrotraer las acciones anteriores, previas a su dictación *de facto*.

f) La representación de una continuidad constitucional

Si bien los partidos históricos - grupos, más que partidos - se opusieron a la llamada **reforma constitucional**, el plebiscito que aprobó el texto definitivo de la Constitución de 1925 reafirmó a la élite dirigente en la idea de una continuidad constitucional que implicaba urgentemente ponerla en funcionamiento. Ninguna de las fórmulas ensayadas hasta 1932 - aún la del propio General Ibáñez - contó con este suplemento de legitimidad que de hecho tuvo la segunda administración de Alessandri.

g) Cambio de sentido de las relaciones internacionales

El Tratado de Paz con Perú y la participación de Chile en la Sociedad de las Naciones marcan el final de una etapa en que el eje de la afirmación nacional en la esfera latinoamericana, se afianza en el poderío militar. Esta política tenía como apoyo una diplomacia de bloques, combinada con la diplomacia de formación de alianzas, que equilibrara las tensiones fronterizas. Todo esto coincide con la importancia creciente que adquieren en el escenario mundial las normas de derecho internacional. El **respeto a los Tratados** pasa a ser la piedra angular de la diplomacia nacional que promueve, en el escenario latinoamericano, convenciones y tratados para determinar los *modus vivendi* limítrofes. Desaparecen del juego diplomático estatal ostensible todas las pretensiones hegemónicas. Conviven subyacentes, todos los sesgos que se han formado históricamente y sus estereotipos, el pro y el antiamericanismo, por ejemplo. Sin embargo, existe una carencia casi total del cuestionamiento de las relaciones económicas con los centros desarrollados.

h) La formalización normativa de la secularización

La separación de la Iglesia y el Estado, de modo oficial, viene a confirmar la tendencia permanente que se vislumbra desde la Administración de Montt y abre, al final de siglo, una brecha entre la cultura laica y la católica. El Estado como tal, ya no tiene más presupuesto religioso. Las instituciones católicas tienen un valor de símbolo histórico. Desalojada la tensión de la cúpula estatal, se reintroduce en la formación educacional de los estratos medios que reflejan, particularmente, en la vida urbana, una tensión cultural y social que se expresa en estilos y formas de vida social diferentes.

i) La desaparición de la participación política visible de las Fuerzas Armadas

Tras la ocultación del papel político de las Fuerzas Armadas aparece el rechazo consensual del estilo pretoriano para resolver conflictos de Gobierno. La ideologización y **partidismo** de las Fuerzas Armadas rompe su estructura jerárquica y produce alzamientos, motines y deliberación permanente que refuerzan la inestabilidad política. La nueva noción de **fuerza militar obediente** describe a las instituciones militares como un servicio público profesional encargado de la defensa nacional. Sin

embargo, la desaparición del estilo pretoriano no significa una anulación política, pues ha quedado patentizado su poder y capacidad para impulsar dinamismos sociales. Junto a las experiencias traumáticas de rechazo pretoriano, que explican movimientos como la "Milicia Republicana" - réplica de las Guardias Cívicas portalianas - surgen enfoques difusos del papel político positivo de las Fuerzas Armadas para cumplir designios que se les asignan desde la derecha y la izquierda del *continuum* político.

j) La centralización como delegación del poder y la ausencia de la mediación de las organizaciones

El régimen que se funda, concentra el poder en el Presidente plebiscitado, quién lo delega en el Intendente para su ejercicio provincial. Esta tendencia hacia la centralización política - pese a resistencias de las provincias - divide al país en unidades político-administrativas, como fundamento de su división espacial, negando las especificidades histórico-culturales o económico-sociales, como regiones autónomas.

La representación funcional, pese a la difusión cultural del corporativismo en aquella hora y pese a la emergencia del sindicalismo obrero y a la consolidación de las mutuales de artesanos y asociaciones de los grupos medios, no se registra, de modo consistente, en las normas del sistema legal. Naturalmente, los progresos sociales van necesariamente a volcarse hacia los canales políticos como mediación. Terminaron prestigiando la representatividad de las fuerzas políticas. Insistiremos más adelante en esta característica.

2. Reformulación histórica

De la misma forma esquemática en que señalamos las vertientes históricas que impulsaron a una reformulación del Estado, consignamos ahora el sentido en que se orientan dichas tendencias. Este proceso de replanteamiento estatal lo caracterizamos así:

a) La ausencia de representaciones explícitas de la vida estatal

En su visión de conjunto, las vertientes señaladas destierran las concepciones explícitas de la vida estatal. El Estado llega a ser tan abstracto como la soberanía. En la realidad, los presuntos detentores de la soberanía - en el supuesto implícito de la ficción - la Nación y el pueblo, no coinciden. En efecto, es patente que en el proyecto nacional caben muy problemáticamente los proyectos de las clases y estamentos. Para impedir una exacerbación de una discusión semejante queda en sordina el objetivo del proyecto nacional.

b) Los símbolos de reemplazo: el patrimonio republicano

El Estado es una realidad y pese a que no existe consenso acerca del Siglo XIX ni de los años transcurridos del Siglo XX, es indispensable reemplazar la falta de conciencia histórica común, por símbolos instrumentales. Ellos serán episodios, historias de personajes, relatos de costumbres, etc. que, en su conjunto, representan la vida republicana. En dichos símbolos, el peso ideológico de los notables se ejerce sin contrapeso. Desaparecen las ideas más críticas de los sectores sociales emergentes que relataren una historia social más rica y compleja que la historia prestigiosa de la fronda aristocrática.

c) El Estado, como cuerpo político, concentra el poder de modo unitario y centralizado

Esta tendencia es históricamente persistente. La unificación ahora exclusivamente política del cuerpo social, conduce a un régimen presidencialista **cuasi plebiscitado** desde donde se delega poder, sectorial y funcionalmente. El papel presidencial es un poder de dirección y de arbitraje pues el Congreso Nacional, bicameral, con igual origen territorial y político en cada una de sus ramas, permite a los grupos representar sus intereses. A pesar de la desconfianza en las asociaciones políticas, los intereses sociales necesariamente deben transitar por la vía parlamentaria, ya que no prospera ninguna idea de cámara funcional.

d) Los problemas que la sociedad considera como tales son objeto de la creación de un servicio público por parte del Estado

Para cada problema se crea un **servicio público neutral** que actúa de acuerdo con el ordenamiento jurídico, o sea, la organización piramidal de las normas legales desde la Constitución, pasando por la Ley, al Decreto y el Reglamento, en orden decreciente. La ampliación burocrática que esto supone satisface las demandas de empleo de los grupos medios, fortalecidos ya, por el crecimiento educacional, declarado **atención preferente del Estado**.

e) La función social de la propiedad

Es la fórmula institucional legítima que facilita la ampliación de la esfera gubernamental, por la vía de las expropiaciones, que resuelven demandas urgentes de viviendas, obras públicas, transporte y colonización.

f) El estilo del conflicto es necesariamente la conciliación

Las decisiones se concentran en interpretar la Ley a favor de los diferentes intereses de las partes.

g) Sin embargo, el Estado impone un límite a la crítica y a la reivindicación social

La Ley de Seguridad, además de aplicarse a los disidentes políticos extremos del régimen, permite utilizarla contra la reivindicación sindical, si cualitativamente afecta en industrias estratégicas o, cuantitativamente, por la asociación en confederaciones afecta las bases sociales del sistema.

h) El positivismo jurídico se expresa también como doctrina internacional bajo la fórmula de la "inviolabilidad" de los Tratados

Se supone que un orden latinoamericano y mundial, consagrado jurídicamente, puede ser más estable como garantía regional en el marco de las fronteras litigiosas y como contribución mundial a la paz. La Ley Internacional, en principio, evitaría a un Estado pequeño verse envuelto en querellas europeas y mundiales, que tienen resonancia interna muy alta en la sociedad y economía chilenas, al sensibilizar las respectivas esferas.

3. Articulación de una teoría del Estado^{20/}

^{20/} Véanse a continuación algunas citas de Léon Duguit referidas al contenido teórico del Estado, la Nación y los servicios públicos, relevantes para la articulación de la teoría del Estado y de importancia decisiva para la comprensión del sentido del Estado chileno. (Léon Duguit, **Manual de Droit Constitutionnel**, E. de Boccard, Ed., 1, Rue de Médicis, Paris, 1923), **La vraie théorie de l'Etat**, p. 30 ... "En resumé, notre construction juridique de l'Etat suivra d'aussi près que possible la réalité positive. Rejetant les concepts métaphysiques de personne collective et de souveraineté, elle se composera de 6 éléments d'ordre purement positif: 1° une collectivité sociale déterminée; 2° une différenciation dans cette collectivité entre les gouvernements et les gouvernés, ceux-là étant gouvernants parce qu'ils monopolisent une plus grande force; 3° leur obligation juridique d'assurer la réalisation du droit; 4° l'obéissance due à toute disposition générale formulée pour les gouvernants pour constater ou mettre en oeuvre la règle de droit; 5° l'emploi légitime de la force pour sanctionner tous les actes conformes au droit; 6° enfin le caractère propre de toutes les institutions tendant à assurer l'accomplissement de la mission obligatoire des gouvernants ou services publics."

"La Nation (p. 54) ... La Nation est une réalité; jamais nous n'avons eu la pensée de le contester. Cette réalité consiste dans le lieu de solidarité, d'interdépendance qui unit entre eux, d'une manière particulièrement étroite, les hommes qui sont membres d'une même Nation. Mais on ne saurait aller plus loin sans sortir du domaine de l'observation positive et tomber dans l'hypothèse et l'affirmation métaphysiques. C'est ainsi que nous repoussons sans hésiter toutes les doctrines qui affirment qu'il existe une conscience et une volonté de la Nation, que, par conséquent, la Nation possède une personnalité distincte des individus qui la composent, la volonté de cette personne étant la souveraineté nationale, la puissance politique elle-même, le pouvoir de commander aux individus."

"Les services publics (p. 71) ... "Les services publics sont un des éléments de l'Etat et nous touchons en quelque sorte au point culminant de la conception de l'Etat que nous

Las dificultades de aprehensión del fenómeno estatal radican en que éste se manifiesta en varios niveles de comprensión. Por de pronto, se expresa en su carácter de dominación política, como una de las posibles manifestaciones de la correlación de fuerzas sociales y, en su sentido mítico y sacro, aunque reclame absoluto positivismo y se suponga completa la secularización.

Por ello, el Estado requiere un discurso conceptual o, si se prefiere, una racionalización. Vamos a comentar los razonamientos ligados directamente a la reformulación estatal, elaborados por la élite político-institucional. En rigor, no podemos precisar los primeros precursores chilenos de la tendencia positivista. No obstante, ya en los años 20 don Arturo Alessandri, en diversas circunstancias, citaba

exposons et que nous pouvons résumer en disant: l'Etat n'est pas, comme on a voulu le faire et comme on a cru quelque temps qu'il était, une puissance qui commande, une souveraineté; il est une coopération de services publics organisés et contrôlés par les gouvernants. Il importe donc de préciser cette notion de service public qui est capitale et autour de laquelle gravite tout le droit public moderne."

(P. 73) ... "On aperçoit dès lors la notion de service public: c'est toute activité dont l'accomplissement doit être réglé, assuré et contrôlé par les gouvernants, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être assurée complètement que par l'intervention de la force gouvernante."

"Cette notion de service public est bien vague, dira-t-on, et elle ne permet point d'indiquer quels sont les services publics. Nous ne méconnaissons point que toutes les difficultés sont loin d'être écartées. Mais néanmoins nous estimons que l'idée que nous exprimons est fondamentale. Elle est tout entière dans la notion d'une obligation s'imposant aux gouvernants parce qu'ils sont gouvernants. Cette idée, si l'on admet notre point de départ, l'interdépendance sociale, ne saurait être contestée. Et si elle est admise, on est conduit nécessairement à notre conception du service public, c'est-à-dire à la conception d'une certaine activité telle que les gouvernants son obligés d'intervenir, avec le monopole de la force qu'ils détiennent, pour en assurer l'accomplissement. Ils interviendront pour la réglementer, pour l'organiser, pour la contrôler, pour réprimer tous les actes contraires à sa réalisation, pour sanctionner tous les actes conformes à son but. En même temps les pouvoirs des gouvernants sont limités à cette activité de service public, et tout acte des gouvernants est sans valeur quand il poursuit un but autre qu'un but de service public. Le service public est le fondement et la limite du pouvoir gouvernemental. Et par la notre théorie se trouve achevée."

(P. 74) ... "Mais quelle sont les activités dont l'accomplissement constitue pour les gouvernants une obligation?"

A cette question on ne peut point faire de réponse fixe. Il y a là quelque chose d'essentiellement variable, d'évolutif au premier chef. Il est même difficile le sens général de cette évolution. Tout ce qu'on peut dire, c'est, qu'à mesure que la civilisation se développe, le nombre des activités, susceptibles de servir de support à des services publics, augmente et le nombre des services publics s'accroît par la même. C'est logique. En effet, de la civilisation, on peut dire qu'elle consiste uniquement dans l'accroissement du nombre des besoins de tous ordres être satisfait dans un moindre temps."

al constitucionalista francés Léon Duguit. Posteriormente, lo consultan los constituyentes de 1925 y los profesores de Derecho Constitucional y Administrativo enseñan su doctrina. Varias generaciones políticas y burocráticas se socializan en su **Teoría del Estado** que ha continuado, por algunas derivaciones posteriores, en otras escuelas positivistas semejantes.

Nos interesa mostrar la unidad de totalización estatal que se obtiene con las referencias a la doctrina de Duguit. Diversos elementos de hecho surgidos en aquella coyuntura histórica no tendrían ligazón entre sus partes si carecieran de esta fuente teórica unitaria. (No se trata de una denuncia intelectual o moral de **copismo** o **dependismo cultural**, ni tampoco de forzar las congruencias.) Nuestra sencilla proposición consiste en afirmar que dicho positivismo jurídico, el de Léon Duguit, permite unificar y racionalizar el régimen político. Tampoco extrapolamos de modo que la reformulación estatal se explique por la lectura de un cierto autor, aún en el supuesto que dicha influencia intelectual se ubique en el liderazgo de Arturo Alessandri.

La reflexión será muy breve y de paso. Aprovechando el aporte de Durkheim, de solidaridad tanto en sus aspectos mecánicos como orgánicos, Léon Duguit crea el concepto de **interdependencia social**. Ella corresponde, en nuestra sociedad, al desarrollo de las fuerzas productivas y a la interacción consiguiente del nuevo sindicalismo obrero y el resto de la sociedad tradicional. El derecho, según esta concepción, es la expresión de la solidaridad social y la ley positiva, su correspondencia real. La norma positiva variará en la medida que se modifique la solidaridad social. El derecho no posee un absoluto, un término ético exterior a su materialidad. Con mayor razón, el derecho de propiedad, es un mero **hecho contingente**, cuya relatividad de posición permite, en teoría, un amplio juego de apropiación a las fuerzas sociales. Este es, por cierto, mucho más reducido en la práctica chilena por el predominio oligárquico dominante. Pues, según la escuela, la verdadera realidad social es la imposición de la voluntad de los fuertes sobre los débiles. Y el contenido de tal fuerza crea múltiples esferas de diferenciación social. En ninguna parte es más evidente tal desigualdad que en el origen real del Estado: "unos pocos mandan y otros obedecen". Sin embargo, esa fuerza, para ser legítima, requiere ser jurídica. Así, el Estado define el derecho como su obligación y pasa a ser un **Estado de derecho**, a condición que exprese de manera abstracta la realidad social. El Estado es un hecho y está constituido por **los hombres reales que de hecho tienen la fuerza**. Sin embargo, el Estado fija en sí mismo un límite: el principio de la legalidad fundado en la solidaridad social. Manera astuta de Duguit para romper la tautología circular de la norma y su acto de fuerza del gobernante, que la fundamenta reintroduciendo la axiología.

Entre los diversos elementos que componen el Estado el más novedoso es el servicio público, o sea, el medio administrativo que aquél emplea para introducirse en todos los dominios de la vida social. El Estado moderno, es verdaderamente, una

cooperación de servicios públicos a cargo de los gobernantes. No existe, sin embargo, un esquema preestablecido de actividades que deban definirse *a priori* como preocupación gubernamental. Ello depende de las necesidades sociales tal como las definen los gobernantes de acuerdo con el crecimiento de las mismas.

Esta idea de los servicios públicos y la proliferación de normas jurídicas, nos parecen dos categorías básicas para comprender la función y el crecimiento posterior de la burocracia y para descubrir su presión sobre el desarrollo del legalismo nacional, ya que ni una ni otra tendencia carecen de un precedente histórico. La crítica al contenido del proceso educacional en el sentido de que configura una tendencia ocupacional hacia los cargos administrativos, es un viejo tema en la cultura chilena, muy anterior a la década de los años 20 o 30. De igual manera, testimonio vivo del viejo legalismo de los **notables** son sus deliberaciones en los diversos cuerpos colegiados republicanos. El nuevo positivismo jurídico perfecciona la naturaleza de la explicación que es capaz, ahora, de entender al Estado como una totalidad, ya que continúa la secularización de la cultura, amplía la interdependencia, en los conflictos sociales, de los factores de trabajo y capital y fomenta nuevas necesidades sociales con la teoría de un servicio público neutral para enfrentar los nuevos problemas del Estado. Sin embargo, lo más paradójico y llamativo es que ahora el país, la Nación o la Sociedad - como quiera llamarse - carece de un proyecto histórico singular. Un **buen romance**, la multiplicidad de proyectos históricos se transforma en la necesidad político-histórica de no mencionar a ninguno como el proyecto del Estado nacional y esconderlos todos tras el velo jurídico.

III. LAS DIMENSIONES DEL ORDEN POLITICO MODERNO

1. Configuración cronológica del orden político: apertura, continuidad y clausura

Las reflexiones anteriores no pretendían alcanzar una totalidad social ni postular una nueva interpretación histórica. Sólo pretendían mostrar cierta dialéctica para conocer algunos supuestos implícitos en el Estado chileno.

Postulamos que durante 40 años la sociedad chilena estructuró un sistema político cuya fórmula de legitimidad no se alteró en su naturaleza constitutiva. Hubo transformaciones sociales de importancia pero sin que se modificara el principio político del régimen. La estabilidad relativa de tal estructuración, sus mecanismos y relaciones político-culturales y socioeconómicas serán materia de análisis posterior. Ahora debemos mostrar el fundamento primero de nuestra periodización y justificar la apertura de dicho orden político. Parece supérfluo justificar su clausura en años

todavía muy próximos, concretamente, en 1973. Es más problemática su apertura. Nosotros no fechamos en 1920 el comienzo del orden político, sino en el período 1932-1938; tampoco lo ubicamos en 1932, fecha de la depresión económica mundial, ni fijamos la apertura política del régimen, en el año 1925, de la Constitución. Todos los procesos sociales que evocan esas fechas están entrecruzados, a pesar de su especificidad y duración propias. Antes de especificar la apertura debemos recordar nuestro enfoque.

Nuestra interrogante se dirige al poder político, como *ultimo ratio* o manifestación de la forma en que la sociedad se determina a sí misma; aquélla que utiliza la ficción de la soberanía y que define la matriz fundamental de lo político como orden y las políticas públicas, como sus definiciones parciales y visibles. El orden es abstracto como la soberanía, pero la explicación de todas y cada una de las políticas públicas no es suficiente para configurarlo. La continuidad de un orden político (mando y obediencia) establecido en un territorio, constituye la noción del Estado, que ejercita su decisión tras un aparato gubernamental. La administración, como organización social, podrá reflejar la sociedad y el Estado, sin por ello confundirse ni con éste ni con aquélla.

Es preciso, en consecuencia, considerar la organización social del poder total y el sentido que éste tiene para los súbditos de un sistema. El poder, en su ejercicio, define un tiempo, la duración de los procesos políticos mayores de **sucesión, concentración, delegación y participación**. Tales procesos son también expresiones sociales y económicas que muestran los conflictos y la forma de apropiación del producto. Por ello no hay autonomía absoluta en la política; la ligamos a configuraciones históricas en que ciertos sucesos económicos y sociales ligados a esos procesos básicos de la política, van a percibirse como **creación de un sentido**, encuadrados en una estructuración que elabora sus reglas propias.

La apertura del orden político moderno, su fase de instalación, está referida a las elecciones presidenciales de 1932 y 1938. Ambas elecciones, son, primero, un cambio interior de régimen político y, en seguida, una matriz que perdura durante 40 años.

El **presidencialismo popular** es un orden político diferente al **presidencialismo censal**. En 1932, las elecciones definen un proceso social en que la participación semimasiva de la población implica concentrar cada 6 años y de ahí en adelante en un acto único, la decisión del papel determinante de poder interno. Nace entonces la lógica de un **tiempo político limitado**, durante el cual deben organizarse las coaliciones sociales que gobernarán. En 1932, no hay vuelta al "presidencialismo" ni regreso a la "democracia", lo primero, como fórmula jurídica y, lo segundo, como mecanismo o idea política. Esos principios tienen una larga trayectoria en la conciencia histórica de la República; sin embargo, su traducción institucional en 1932 es inédita. Surge la campaña electoral, más amplia y significativa que las reuniones

de notables del final del Siglo XIX, que eligieron a Pinto, Santa María y Balmaceda. (En aquellos torneos debía elegirse, por unanimidad, a través del cónclave, al representante de las fracciones sociales prioritarias.) Queda, sin embargo, en el tapete, el tipo de organización burocrática que debe coordinar el esfuerzo electoral masivo y después servir de nexo para la coalición que gobierna o se opone al Presidente.

Las causas de tal configuración histórica son variadas. Sin agotarlas, mostraremos algunas de ellas. El liderazgo de Arturo Alessandri y el apoyo amplio que reúne; las experiencias traumáticas para los sectores dominantes, de los proyectos políticos que ha iniciado Ibáñez, con un intento preliminar de **corporativismo** y, Grove, con una versión de **cierto socialismo**; la experiencia de gobierno de las Fuerzas Armadas que, en su conjunto y, a través de sucesivas fases, ha resultado frustrante para todos los sectores: para los grupos obreros emergentes, porque han sido objeto de represión; para los sectores medios civiles, porque han tenido competidores sociales y porque han experimentado inestabilidad social y, para la **oligarquía terrateniente, industrial y comercial**, la amenaza, en ciertos avatares del proceso, de la pérdida de su hegemonía histórica. El temor oligárquico es muy decisivo, pues posibilita la perspectiva de un orden en que se aceptan las nuevas fuerzas sociales y políticas, de manera preliminar y secundaria. El país percibe la lógica del **republicanismo conservador**, como una vida pacífica y civilizada que reclaman desde el mundo exterior. Sin embargo, este **arreglo** no entusiasma a ningún grupo; este **contrato social** carece de mística. Cada grupo guarda sus experiencias, preanuncios e ideas de crisis para renovarlos en los estilos políticos futuros. Aunque el propio líder le dice al pueblo "soy el de siempre, soy vuestro León de Tarapacá, soy el mismo del año 20; pero exijo vuestra cooperación" es evidente que el precio del orden impuesto por los partidos históricos, las organizaciones empresariales y agrícolas, es la disminución del ritmo de movilización social en sus metas y procedimientos. A su turno, deben aceptar que se imponga un nuevo régimen industrial que reconoce la ciudadanía del movimiento obrero, hasta entonces en los extramuros de la ciudad política y, aceptar al mismo tiempo, que los nuevos impulsos en políticas de educación, salud y control económico, significan ampliar el lugar de los grupos medios.

El desaliento era la tónica al final de 1932. La inestabilidad política y las consecuencias de la depresión habían desesperanzado a los miembros de la élite política. El día 24 de diciembre de 1932, en que asume el nuevo Mandatario, el Diario "El Mercurio", anota:

"En esa hora, la más peligrosa que ha vivido jamás este país, acaso con más amenazas aún que las que se cernían sobre la pequeña República naciente cuando el genio de Portales la salvó del caos y le dió de nuevo una espina dorsal, fue cuando sus conciudadanos llamaron al señor Alessandri".

Una vez más reaparecía el mito de fundación para afirmar la idea de Estado.

Las dificultades recientes se representan como problemas nacidos del espíritu de imitación de que adolecen los pueblos chicos porque, "a grandes rasgos, tenemos los movimientos militares del año 24 y siguientes, imitados de Mussolini y de Primo de Rivera; Grove y Dávila, quisieron seguir las huellas de Rusia, iniciando un comunismo grotesco y único por su desproporción e inadaptabilidad a nuestras condiciones de raza, costumbres y economía". Tal explicación para los proyectos de la época de crisis nos muestra la reacción pragmática, que han producido los enfoques ideológicos. Y, finalmente, el matutino define la tarea que nos lleva a la cuestión final de esta apertura:

"Debe restablecer el imperio de la Constitución y las leyes, no sólo en los hechos jurídicos sino en la vida nacional, en las costumbres y en la conciencia de los ciudadanos. Nadie más autorizado para hacerlo porque nunca, desde el día en que los primeros ruidos de sables se oyeron en La Moneda, ha hecho transacciones con los «regímenes *de facto*» ni ha aceptado la vida de su país fuera de las normas legales y del pacto constitucional".

Se patentiza así, el intento de recuperación del juego y estilo políticos anteriores al ciclo del pretorianismo de 1924 a 1932; un intercambio social en que el poder y las posiciones de los grupos se consagran por medio de la Ley, en instancias políticas de conciliación.

2. Las dimensiones del orden político^{21/}

Las dimensiones, a nuestro juicio, significativas del orden político las vamos a caracterizar sincrónicamente, apartándonos, en esta parte, de las referencias a su historicidad. Para observar su configuración, se considerarán 40 años como un

^{21/} "L'ordre politique n'apparaît constant et immobile que lorsque la réflexion dégagé, de la multiplicité de ses figures, les traits qui leur sont communs à toutes. L'ordre n'est statique qu'au plan des concepts. Au niveau de l'expérience vécue, ce qui ressort, au contraire, de l'observation, c'est la mobilité des formules auxquelles il doit sa consistance concrète. Les facteurs qu'il ressemble sont constamment rajeunis, tantôt par lente transformation, tantôt par mutation brusque. La structure de la différenciation entre gouvernants et gouvernés évolue, les fins du pouvoir varient, la discipline s'établit sur des règles nouvelles tandis que d'autres se périment, les valeurs sur lesquelles repose l'appareil politique sont affectées par le changement des mentalités lui-même provoqué par les modifications de la conjoncture, les progrès technique, le mouvement démographique, etc." Georges Burdeau, *L'Etat*, Editions du Seuil, 1970, p. 105. (El subrayado es nuestro.)

presente relativamente estable cuyas dimensiones más que estructuras cristalizadas son **estructuraciones** cuyos procesos, fundamentales más adelante, nos permitan subperiodizar el orden político. El desarrollo del tema se hará en dos fases: una analítica y la otra sintética. Esta última, se tratará en el capítulo siguiente desde el ángulo de la mediación, el subperiodizar en busca del contexto y ciclo de movilización.

De un modo conscientemente arbitrario seleccionamos factores de muy diverso significado para explicar los perfiles que constituyen las dimensiones del orden político moderno.

a) Principio de legitimidad

El Estado nacional se fundamentó en su evolución en un solo principio de legitimidad: la soberanía popular como fuente del poder, versión democrática-liberal del contractualismo moderno. Esto es válido desde su origen, porque la significación política de la revolución de la Independencia, radica en concebir la fundación del acto estatal como un pacto social. De manera abstracta, sin embargo, tal contrato social puede ser autoritario o democrático y, este último, de participación total o restringida. (Los modelos puros de Hobbes, Rousseau y Montesquieu.)

En la constitución histórica del modelo de la **República de los Notables**, estamos a medio camino entre Hobbes y Montesquieu; más cerca tal vez de este último. En efecto, la representatividad limitada reintroduce la restricción democrática, de una manera doble: políticamente, porque concentra el poder de manera unitaria; socialmente, porque el pueblo queda reducido a los estamentos sociales dominantes y dispersos, cuya unificación se realiza según la concepción del **censalismo**, patrimonio mínimo exigido para el ejercicio del poder. La dialéctica de unificación de la sociedad civil que realiza el Estado, cancela en ciertas oportunidades aún los derechos políticos censales, tanto por el conflicto interno, como por el contexto de la política internacional con los países vecinos.

Esta matriz fundamental no se abandona en el orden político moderno. En 1925, durante el debate constituyente entre los ahí reunidos - por cierto representativos de la coalición social momentánea - nadie cuestionó esta variante del principio de legitimidad. Un constituyente patentizó el acuerdo así:

"El Sr. Guerra (Don J. Guillermo) agrega que el Gobierno **representativo** es contrapuesto al Gobierno **popular**; es decir, en el primero no gobierna directamente el pueblo, sino sus representantes y cuando se dice que es **democrático**, se quiere expresar que emana de todos, no de un círculo determinado."

Estos son los términos de todas las Constituciones modernas. Con agregarle la palabra **representativo** al Artículo 1º, estaría completa la idea que se expresa en los Artículos 1 y 2 de la Constitución de 1833.^{22/}

El otro denominador del principio es su atributo liberal, un elemento constitutivo de la revolución cultural enciclopedista. La dialéctica de implantación del liberalismo muestra dos tendencias: una, que limita su expansión debido a la carencia de una comunicación social y, otra, que la amplía, lenta y progresivamente por los contenidos de la educación cívica del grupo dirigente. El propio conservadurismo católico enfrentado a la educación oficial laica reclamaba libertad política para su concepción integrista, en aquellos años. Sin embargo, el cuestionamiento radical del sistema, por parte de la prensa y el movimiento obrero, en las primeras décadas del Siglo XX, obliga a la élite a definir con mayor rigidez los límites de la **seguridad ideológica** del Estado, reglamentando las libertades tradicionales de prensa, reunión y asociación. Con todo, el estilo liberal de debate público es una **adquisición cultural**, desde la apertura del orden político moderno; sus dialécticas y tensiones sociales facilitarán, en adelante, la ampliación de esta esfera de polémica y crítica social, incluso su negación coyuntural. (Ley de Defensa de la Democracia.)

El **presidencialismo popular** como régimen político, recoge la tradición del principio de legitimidad democrático-liberal, pero acentúa la democratización y unificación del cuerpo social y político por la vía de **plebiscitar la voluntad general**. Al elegirse un Primer Mandatario, sin mediación de un colegio censal o semicensal, la concentración del poder se realiza por un acto primario único. Por su parte, la teoría de la separación de poderes - o de colaboración de poderes como la llaman otros - es socialmente congruente con las divisiones culturales y sociales. Esto garantiza a los grupos dominantes y dominados, que la delegación del poder no sea total, al estilo del régimen bonapartista, sino acompañada de la participación posterior en su ejercicio, lo que desvirtúa parcialmente la plebiscitación.

b) El mecanismo institucional de legitimación: las elecciones

Amén de la institución presidencial, los titulares del Parlamento y los Municipios, deben designarse por elecciones. Resulta, entonces, que las elecciones, como procedimiento social, constituyen una práctica real, expansiva y relevante como liturgia política. Se aprende a votar, votando. La cultura social socializa e integra la votación como mecanismo de solución de conflictos, apoyada en la idea histórica que en la República fue inmemorialmente de igual manera. El número de elecciones y su calendario múltiple fortalecen su valor y prácticas sociales. La creencia en su

^{22/} **Actas oficiales de las sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de la Nueva Constitución Política de la República**, Imprenta Universitaria, Santiago, Chile, 1925, p. 331.

secuencia y la interiorización de ella alcanzaron incluso a construir un consenso de procedimientos, que fortalecía la estabilidad de cada régimen sucesivo del orden político. Así, los acontecimientos políticos del ciclo están estructurados siempre como una secuencia que define el tiempo para los procesos de atribución y reparto del poder.

Las elecciones tienen diferentes características propias. La elección clave es, ciertamente, la presidencial; a ella, la llamaremos **elección-decisión**. Cada 6 años se "plebiscita" un Presidente, cuyo lugar en el régimen político le da valor decisivo al proceso y acto de su elección. Las elecciones parlamentarias son indicadores del estado de la coalición que gobierna con el Presidente o que se prepara para hacerlo como una nueva alianza, en el próximo evento electoral.

El Congreso Nacional, de acuerdo con la teoría que sustenta el principio de legitimidad, debe legislar. Esta tarea, en el orden político moderno, la realiza el Parlamento en una continuidad absoluta. Sin embargo, la formación de la Ley, siendo importante en la formulación de la decisión no es la arena única desde donde surgen **los productos o *outputs*** del sistema. Una evaluación global, aunque hipotética, del papel del Congreso en la decisión en considerarlo como una arena privilegiada para conocer las coaliciones sociales y políticas. Esta hipótesis excluye la posición del **juridicismo**, que al consagrarlo oculta su tarea y, por otra parte, al asignarle un mero carácter de registro, desvaloriza ***a priori*** el juego y las reglas sociales que presiden su ubicación en el proceso decisorio. De ahí pensamos que aunque el Parlamento no sea la institución prioritaria del sistema, la **constitución-reconstitución de una mayoría parlamentaria** es indispensable para el Presidente.

La negación social de los mecanismos electorales es prácticamente nula en las variadas coyunturas del orden político de los diversos regímenes. La crítica social que lo cuestiona radicalmente - si existe en ciertas coyunturas - no tiene gravitación directa. Antes bien, coadyuva a su implantación, al modernizar las técnicas y ampliar el colegio electoral y a la purificación, en definitiva del carácter secreto del sufragio.

Las elecciones de Regidores y las complementarias son indicadores menores del estado de cohesión de las coaliciones sociales o reflejan los intentos de reestructuración de nuevas alianzas o de cambios de estrategia y tácticas de los grupos.

c) La significación de las elecciones: Acuerdo y coalición y efectos de movilización y planeamiento

La significación general y sustantiva de las elecciones - sin perjuicio de las adjetivas - es construir un acuerdo por delegación de poder; ésta será primaria o directa de los individuos y, secundaria por medio de los conglomerados y personalidades que concentran el poder repartido en la sociedad y lo representan en

el Presidente. La técnica de agrupamientos y alianzas implica una **operación política**. Ella consta de un proyecto integral, compuesto de un discurso ideológico que se acompaña de un mayor o menor desarrollo programático y una organización que dé estabilidad a los trabajos electorales. Surgen entonces la **campaña**, el **comité** y el **programa**. La campaña es la búsqueda del objetivo político y sus estrategias y tácticas para alcanzarlo: obtener el poder y, desde ahí, realizar las orientaciones previstas. El **comité** o **comando**, lo forman los nuevos dirigentes que aspiran al poder junto al candidato. El **programa** se compone, de una explicación simple llamada **plataforma** y, de un desarrollo programático, precedido de un diagnóstico social y un conjunto de políticas que pretenden abordarlo.

Las campañas presidenciales persiguen dos efectos básicos: **movilización** y **planeamientos sociales**.

La movilización alcanza diversos grados. Su nivel depende de la proposición y voluntad transformadora que contenga la **operación política**; del grado de oposición que despierte y del estadio alcanzado por la participación política y, en especial, la propiamente electoral. Los habitantes y ciudadanos son convocados a diversos actos políticos, generalmente competitivos, que van despertando nuevas necesidades, oposiciones sociales, metas concretas para diversos conglomerados y nuevos padrones de socialización política y cultural.

Ante la necesidad intrínseca de coordinar la campaña, el comité y el programa, surge la necesidad de planeamiento. Este se requiere para movilizar y para definir metas sociales, que deben explicarse por un diagnóstico y prognosis sociales. La formación de una coalición implica coordinar las expectativas de los grupos y sectores sociales en un conjunto o plan, en que se haga factible, en forma congruente, la representación y proyección de intereses de los grupos y sectores.

d) Técnica de regulación del conflicto: la Ley

i) La proliferación legal

Una vez que la elección determina los titulares del poder, los dirigentes darán estabilidad para el futuro a la solución de los conflictos. Para ello, se requiere que cada arreglo y todo arreglo social sean legales. Naturalmente, el número de leyes tiende a crecer significativamente si la esfera del conflicto social se amplía. Durante el período en referencia se dictaron 12.853 leyes (desde la Ley 5.129 del 4 de noviembre de 1932 a la 17.982 del 11 del septiembre de 1973) y una importante cantidad de decretos, reglamentos, instrucciones y acuerdos de organismos administrativos.

El supuesto del ordenamiento jurídico se organiza, en su construcción normativa, de manera piramidal. En la cima, la Constitución como norma básica; en el escalón inmediatamente inferior, las leyes propiamente tales y, en diferentes escalones en orden descendente se ubican decretos, reglamentos e instrucciones. El supuesto conceptual de la geometría piramidal reside en la coherencia normativa entre la norma más alta y comprensiva y las normas más bajas y específicas. Por definición, estas últimas no pueden contradecir las proposiciones contenidas en la Constitución. Las razones por las cuales la Ley, como su técnica y, el ordenamiento jurídico, como su modelo, llegan a ser supuestos del sistema, las analizamos a propósito del positivismo jurídico chileno y sus posibles fuentes históricas. Ahora necesitamos reiterar el impacto social de ambos supuestos, observables en la implantación del lenguaje jurídico, en diversas instancias sociales y, en el prestigio de los **dictámenes** jurídicos, al interior de la Administración del Estado.

El conflicto social aparece siempre revestido o desdoblado de una pugna jurídica. Este **legalismo** es parte integrante del universo cultural de la élite que, desde sus diferentes posiciones de poder, transmite el resto de la sociedad este estilo social. Así, por vía de ejemplo, el conflicto que surge por la demanda de participación política electoral, pasó a ser conocido como el conflicto por las **dificultades** de las **inscripciones electorales**, referencia a la Ley que regula el funcionamiento del mecanismo y el **registro electoral**.

ii) La naturaleza crítica de la hermenéutica

En principio, con las propiedades lógicas del ordenamiento jurídico, no habría problema de hermenéutica jurídica. En la práctica, no es así. En las diferentes instancias administrativas se formalizarán diversas interpretaciones concurrentes para el caso particular de que se trate, todas ellas rigurosamente positivas o pretextando apoyo legal. Ellas resultan, sin embargo, de gran diversidad en los resultados prácticos que implicarían en su aceptación. Así, tras el positivismo, se esconden divergencias políticas y conflictos sociales. Aquellas interpretaciones contradictorias aparecen revestidas de un acuerdo procesal y lexicográfico, que fortalece la impresión exterior de tratarse de una mera pugna jurídica. En verdad, normalmente, es el conflicto, la variable independiente y, la Ley, la dependiente. En los casos límites, en los conflictos de intensidad máxima, la pugna por la Ley alcanza su clímax, patentizando a las claras el carácter adjetivo y procesalista de la discusión jurídica que puede esconder la pugna por la solución del conflicto sustantivo.

iii) Connotaciones globales del "legalismo"

No nos parece posible connotar las implicaciones políticas del legalismo sin atender a la coyuntura en que se inscribe su representación. En ciertas oportunidades se confunde con la **teoría democrática de Gobierno** o con la forma **pacífica** de solución de conflictos. Otras veces, la crítica social lo presenta en su

totalidad como una **alineación social** o ideológica como efecto de la dominación política. Todas éstas y otras variantes son imputables al **legalismo**. Ello dependerá de la coyuntura política de que se trate y del juego político de los actores. (Recuérdese que el Pacto Andino fue ratificado por el Estado, utilizando la legislación por **referencia**; también cabe recordar en el período 1970-1973, la polémica acerca del contenido de los llamados **resquicios legales**.)

e) El servicio público y el "dirigismo" como técnica y como cultural social

El **servicio público** se convierte en una técnica para resolver los problemas sociales: cada problema que la comunidad detecta como tal se traduce en un organismo administrativo. Sin embargo, es más que una técnica.

El **dirigismo**, según Sartori,^{23/} es la tendencia a dirigir la sociedad sin un plan preconcebido y concertado. De esta manera, el Estado y la sociedad civil, están comunicados por canales que los unen, pero que no los conducen al mismo objetivo. De ahí de **controles burocráticos** por doquier o la idea peyorativa de **estatismo**, con el sesgo ideológico de una forma de socialismo. Sin embargo, el **dirigismo** entendido como cultura social normativa, puede o no ser controlador de la vida social más espontánea y ser más o menos **estatista**, sin que esta última connotación signifique, necesariamente, apropiación o distribución social igualitaria de bienes, servicios o valores.

La burocracia es el campo real de interpenetración del Estado y la sociedad civil. Ella emerge, se consolida y se expande, por el impulso de dinamismos estatales o societales. En el primer caso, como estructura gubernamental que crea o promueve proyectos sociales; en el segundo, como instancia reguladora de las demandas de individuos o grupos que poseen desiguales recursos de poder, al tenor de una sociedad heterogénea. Ambas modalidades de formaciones burocráticas connotarán el papel político de los administradores y tecnoadministradores, en la decisión de políticas públicas.

Tal papel de burócratas y tecnócratas en la decisión será muy variable, de acuerdo con la coyuntura, los recursos de poder enfrentados y el área de que se trate. La antigüedad administrativa, la tecnificación alcanzada y el tipo de política, configuran el grado real de autonomía, cohesión y organización de cada sector administrativo. En cada política pública, aquéllos y otros factores configurarán el verdadero papel específico de los funcionarios en la decisión.

^{23/} Giovanni Sartori, **Aspectos de la democracia**, Editorial Limusa-Wiley, S.A., México, 1965, 1a. Ed.

Contradice lo anterior, pese a su manifiesta generalidad, la conducta verbal y real de los actores del orden político moderno, en cuyos discursos conceptuales el sector administrativo es meramente instrumental. Las polémicas o críticas partidistas se refieren exclusivamente a la ocupación de los cargos en la dirección administrativo-política, evaluados éstos, correctamente, en su importancia para orientar la decisión. La opacidad política de los actores actúa como un círculo vicioso con la despreocupación analítica por el tema. Es probable que esta última sea mayor ya que, al menos en el tiempo electoral los candidatos presidenciales plantean una **reforma administrativa** de alta vaguedad y **buenos propósitos** para enfrentar el malestar general de la opinión en sus intercambios sociales con la administración.

La conceptualización de **sector público** utilizada por los economistas es de alta generalidad y agregación. Es útil, sin duda, en el análisis macroeconómico, pero oscurece el panorama real, ya que por definición pretende asignar carácter de actores homogéneos a entidades y organismos muy heterogéneos, en la consideración de políticas públicas. El problema es todavía más agudo. La heterogeneidad administrativa es de tal envergadura que esta racionalización del sector público se oscurece en un doble sentido. Por una parte, se sirve de criterios jurídicos y, por otra, económicos. Por medio de los primeros homogeniza como públicos a los diferentes organismos sujetos en común sólo a estatutos normativos. Por los segundos, se reduce a una mera consulta al título de propiedad estatal de la empresa de producción o gestión.^{24/}

f) Las bases económicas del "dirigismo" y sus efectos en la formulación de políticas públicas desde la Administración

Diversos autores han subrayado la variante, peculiar en América Latina, de una economía cuyo producto básico de exportación está en un enclave minero. Dicho enclave se integra al resto de la economía fundamentalmente (nos referimos a un largo período cronológico) sobre la base de una tributación fiscal que debe repartir el

^{24/} En **El sector público en la planificación del desarrollo**, de Ricardo Cibotti y Enrique Sierra, especialmente en su Cap. V, Las investigaciones para el diagnóstico del sector público, se confirma nuestra prevención de la alta generalidad del concepto y la necesidad estratégica de partir de otro nudo analítico. ILPES, Siglo XXI (edit.), Editorial Universitaria, S.A., Santiago, Chile.

Estado.^{25/} La impronta social del salitre como recurso fiscal desde su apogeo a su extenuación, se continúa más tarde con el cobre.

Nos interesa mostrar - para estos efectos analíticos - la significación que tiene para las políticas públicas el empleo como recurso tributario, del que proviene de los establecimientos mineros de la gran minería del cobre. Se repiten aquí los perfiles del padrón salitrero: enclave de propiedad extranjera, con un sindicalismo vigoroso, pero desligado del resto del movimiento laboral urbano. Otra consecuencia, natural a toda fuente de recursos fiscales, es que ellos no los perciben socialmente los grupos urbanos. Estos sólo perciben el impacto de las fluctuaciones del precio en el momento político del proceso presupuestario y remunerativo.^{26/} Para las diversas élites actuantes que observan, día a día, las fluctuaciones de los precios, la estrategia obvia es apropiarse de su sobreprecio cuando la cotización cuprífera es alta y, disminuir, hasta donde los recursos de poder lo permitan, las consecuencias de la reducción de

^{25/} "Tal composición de hecho tuvo importantes proyecciones económicas y sociales. Al canalizarse hacia el Estado una parte significativa del ingreso nacional se creó una estructura de demanda y de empleo de los recursos bastante diferente a la que habría existido de haber ido esas rentas a las manos de propietarios nacionales. El gasto fiscal contribuyó a la ampliación de los servicios públicos y de los grupos sociales dependientes en una u otra forma de ese tipo de dispendios." Aníbal Pinto, *Desarrollo económico y relaciones sociales*, en *Chile Hoy*, Siglo XXI, Editores, S.A., p. 11.

^{26/} "En el ámbito tributario, los gravámenes sobre la gran minería del cobre han representado un ítem fundamental. No obstante, junto con aportar una cuota apreciable del financiamiento del presupuesto fiscal, ellos han sido una fuente de inestabilidad de los ingresos recaudados año a año. La naturaleza errática del mercado internacional ha sido acompañada por el casi permanente estado crítico de las finanzas públicas. De esa manera, en la mayoría de los casos, cualquier mejora apreciable del precio del cobre - aun cuando fuere obviamente transitoria - ha sido gastada inmediatamente por el Gobierno y ha servido para postergar necesarios esfuerzos tributarios y de ahorro fiscal requeridos por las finanzas públicas. En numerosas ocasiones durante los años cincuenta, la tributación sobre la gran minería del cobre representó la más importante fuente de ingresos fiscales." Ricardo Ffrench-Davis, *La importancia del cobre en la economía chilena: antecedentes históricos*, CEPAL, *Documento N° 34*, diciembre, 1973, pp. 7-8.

Más aún, puesto que los impuestos se devengaban en moneda extranjera, las correspondientes divisas cubrían una proporción importante de las importaciones del país. Por lo tanto, los altibajos de las exportaciones - resultado, en proporción apreciable, de la política de comercio exterior aplicada - fueron transmitidos directamente a las importaciones. En consecuencia, tanto la tributación proveniente de la gran minería del cobre como la recaudación de los gravámenes sobre las importaciones - importante fuente de ingresos fiscales durante esos años - sufrieron fluctuaciones ligadas a las de las exportaciones del cobre.

su precio internacional y, por lo tanto, la menor entrada de recursos al Fisco. Así se crean las expectativas, las necesidades y los órganos.

Desde el punto de vista de la formulación de políticas públicas, el **dirigismo**, con este sustrato económico, configura un esquema de políticas omnipresentes. En efecto, ella abarca, con su lógica legal de fundar un servicio público para responder a un problema social, una cantidad de áreas tradicionales y nuevas. Sin embargo, se cuenta con recursos fiscales aleatorios. Estos servicios permanecen, por el conservadurismo legal, pero, muchas veces pierden toda capacidad instrumental; son en rigor, empleo de escasa productividad y, en general, de escasa remuneración. Al ampliarse de manera tan formal la esfera de preocupaciones estatales, los servicios y las funciones más típicas del Estado (aquéllas que nadie cuestiona como legítimas) se ven afectadas por un alto grado de ineficiencia, lo que multiplica la desorganización o los costos en toda la esfera gubernamental y privada.

Esta tendencia **dirigista** no disminuye cuando la incidencia fiscal del cobre decrece. La tendencia se independiza relativamente de su antigua base económica al acrecentarse la tributación para financiar la política social. Ello muestra la influencia de este padrón de conducta que, por una vía u otra, siempre implica, al menos, proliferación administrativa.

g) Las élites dirigentes y el tipo de incorporación segmentaria y sus técnicas

Las élites participantes y el mecanismo clientelístico

i) Las transformaciones sociales de finales del Siglo XIX y primer cuarto del Siglo XX, introducen un grado mayor de diversificación en las estructuras productivas, aceleran la urbanización y modifican la composición de la población activa ocupada. Con su presión e impacto movilizador posibilitarían la redefinición sociopolítica del poder global; sin embargo, el orden político moderno no se funda en una revolución social aunque la profundidad de la mutación autorice a llamar así a la crisis de los años 20 y 30.

Anota R. Urzúa,^{27/} que "a pesar de las transformaciones que experimenta nuestra estructura sociopolítica y de que el sistema oligárquico haya sido reemplazado, se mantiene cierta continuidad en el pasado. Desde luego, el surgimiento de nuevos grupos de poder económico no se traduce en una pérdida de poder del que lo detentaban tradicionalmente" y, el mismo autor comprueba que "los mecanismos que conducen a ese resultado son múltiples" y describe algunos: "uno de ellos es el inteligente manejo por parte de la **clase alta tradicional**, es decir, del grupo de familias

^{27/} Raúl Urzúa F., **Notas acerca de la estructura de poder en Chile**, en Hacia un nuevo diagnóstico de Chile, Editorial del Pacífico, IDEP, Santiago, Chile, pp. 106 y 113.

de mayor prestigio y el con el monopolio del poder social (que anteriormente constituían la oligarquía), de los recursos a su disposición. La incorporación de las nuevas élites políticas y económicas a los círculos sociales más exclusivos, el otorgamiento de amistad y deferencia, van cooptando paulatina pero seguramente a los recién incorporados a las esferas de poder".

Hay otros mecanismos, como el de la **integración económica** que se expresa en conductas tales como "la compra de fundos por parte de industriales y comerciantes, tanto por razones de prestigio social como para aprovechar las oportunidades que durante mucho tiempo ofreció el sistema tributario al mundo de las finanzas, especialmente a partir de la fijación de precios máximos para los productos agrícolas (a diferencia de los precios mínimos que se fijaron en el segundo Gobierno de Arturo Alessandri) y de un mayor control del comercio exterior, fueron vínculos que ligaron los intereses económicos de la nueva y antigua clase alta".

La multiplicidad de mecanismos que impiden la **circulación de las élites**, en un nivel de generalización, proviene de que un sector social, para decirlo muy imprecisamente, la **oligarquía tradicional**, mantiene el control de dos recursos escasos para elaborar estrategias:

- El que proviene de la legitimidad histórica, que implica la memoria social **socializada** y aceptada por medio de la educación formal e informal, de ser los herederos de la organización republicana **exitosa**; y
- El que proviene del conocimiento de los cambios coyunturales económicos y la adaptación a ellos, aprovechándolos en su beneficio, por medio de estrategias y tácticas múltiples.^{28/}

Con todo, el análisis requiere revisión. En el segundo recurso, la posesión del control es monopólica, tratándose de un recurso indispensable por el grado de diversificación económica y social que ha alcanzado el país. De ahí la ampliación y movilidad de la élite; la incorporación patentizada en la literatura de los **nuevos llegados**. Son los integrantes de las colonias extranjeras que en las últimas décadas

^{28/} Moisés Bedrack, afirma: "El empresario agrícola, que domina sin contrapeso la política nacional hasta 1940, se ve desplazado por el mayor dinamismo de la actividad industrial generada durante el Gobierno de Pedro Aguirre Cerda, a través de la creación de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). El capital agrícola se orienta hacia la industria en este período y, en 1960, ambos se reorientan como capital financiero. El empresario agrícola abandona la actividad productiva de la tierra, pero no su tenencia, ya que con ello avala los préstamos de capital para utilizarlos en la forma antes señalada". **La estrategia de desarrollo espacial en Chile (1970-1973)**, Ediciones SIAP Planteos, Buenos Aires, Argentina, 1974, p. 13.

comparten con los antiguos una amplia gama de posiciones sociales. Tan decisiva como la ampliación cuantitativa de la élite es la pérdida de los **participantes sociales** o estilos que muestran la impronta social de la vieja hacienda del Siglo XIX. La ampliación cuantitativa y dichos estilos sociales forjan cada vez más, la imagen "de un establecimiento mercantil y mesocrático". Ahí en la pirámide social, en su pequeño sector más alto y en los siguientes más numerosos, sus miembros están ligados por similares expresiones sociales y las diferencias reales radican, en definitiva, en diferentes recursos financieros.

La incorporación, aunque sea por segmentos, a la élite política, económica y cultural, tiene una consecuencia política. Cuando la crítica o denuncia social, a partir de datos agregados, muestra la concentración del poder, ella es una proposición indiscutible. Pero dicha crítica no se acompaña de igual visibilidad por parte de los actores sociales, simplemente porque la flexibilidad del sistema permite un número real de **carreras sociales** de alta movilidad vertical que desmienten vivencialmente, para algunos sujetos, los obstáculos estructurales. Políticamente, la brecha posibilita una base de apoyo para el **conservantismo social**.

ii) El tipo de incorporación por segmentos que impone esta hegemonía social conoce diversas técnicas para **filtrar** el acceso a la élite dirigente; ya hicimos mención de la técnica de cooptación. Hay otras tan sutiles o blandas como aquella: **la conciliación y participación restringida**; y, otra, de género ostensible o drástico: **la marginalización** y, una intermedia, **la segregación**.

La conciliación, en el sentido restringido que se utiliza aquí, consiste en una negociación de intereses que permite o acepta ciertas reivindicaciones o demandas sociales y niega otras, de acuerdo con la composición de fuerzas de dos actores que se enfrentan en una esfera social.

La participación restringida, es la aceptación de formar parte en algunos procesos decisivos o el acuerdo para ser consultado en ciertas etapas o en esferas restringidas de la vida social.

La marginalización es la exclusión estructural de un conglomerado de los mecanismos de participación. Y, finalmente, la segregación es la división convencional de un conglomerado social en varias partes, a fin de satisfacer el acceso o demanda de una de ellas y negárselo a la otra u otras partes.

La utilización de estas técnicas, descritas de forma muy general, depende de la coyuntura del orden político. Habría que añadir que a medida que se cuestiona la legitimidad de la élite dirigente - y ese proceso es propio de la movilización sociopolítica exacerbada - surge la **pretorianización** no ya como técnica de incorporación segmentaria de la élite sino como acción directa de incorporación de las masas a los diferentes sistemas sociales.

iii) Lo anterior nos conduce a registrar la heterogeneidad social que refleja esta composición de la élite y su acceso a ella.

Los diversos estudios de la composición o estratificación social muestran que los intentos analíticos han sido fructuosos pero parciales. Hacen hincapié en la concentración del poder, en las implicaciones estratégicas y políticas del cambio, en la distribución del ingreso o la deducción de comportamientos por las estructuras productivas (tradicional y moderna).

Por eso, más que dar una respuesta personal acerca del tema sagrado: ¿cuáles son las clases sociales en Chile? o ¿cuál es la estratificación real del país?, nuestra primera reflexión es ubicar tales preguntas. En estricto rigor, ellas son específicas del tema que se analiza (tipos de políticas públicas y tipo de análisis social). No queremos relativizar hasta el límite en que no hay grados de objetividad y cuantificación posibles. O, expresado en forma positiva, existen órdenes de magnitud reales y, en la lógica de diversas perspectivas teóricas, construcciones más o menos rigurosas. Hay, además, un núcleo de análisis límite: la diversificación estructural que determinará los niveles de ocupación, ingreso, educación y distribución espacial. Con todo, la implicación para el análisis de la conciencia social está ligada a las relaciones principales. Esto es particularmente crítico con respecto al grupo medio, a su descomposición en substratos de ingreso y ocupación o a su carácter autónomo o dependiente y a la incorporación para su estudio, de variables socioculturales.

Nuestro foco analítico, muy restringido, es el mecanismo que relaciona los conglomerados sociales con la distribución y ejercicio del poder político. En este orden de consideraciones, algunos autores han previsto rasgos clientelísticos en los mecanismos sociopolíticos. Nuestra hipótesis, después de un estudio preliminar de algunas decisiones, va más lejos. Más que rasgos clientelísticos, el mecanismo principal de legitimación y relación del orden político y la estructura social está configurado por un **clientelismo integral**. Aquellas técnicas que describimos en abstracto, operan en su conjunto de manera sofisticada y coherente, que nos autoriza provisoriamente para llamar al mecanismo **integralmente clientelístico**. Deseamos aclarar que no postulamos la homogeneidad de los conglomerados sociales, sino que sencillamente sostenemos que el mecanismo social común a todos ellos para satisfacer sus demandas es el de recurrir a las fuerzas políticas para que éstas, desde el aparato gubernamental, les provean de las decisiones materiales e inmateriales que reclaman en distintas esferas. Debemos justificar los calificativos de coherente y sofisticado. Al incorporarse desde el estadio primario de marginalización nuevos conglomerados emergentes y al aumentar la participación general, las técnicas de cooptación, conciliación y segregación hacen crisis. Pero en su etapa o etapas anteriores, adquieren los mecanismos **una velocidad de intercambio social muy alta, en un juego múltiple**. Los actores de acuerdo con sus recursos de poder relativo, pueden estar ganando en materia de salud, percibiendo menos o más en la distribución salarial o tener pérdidas netas en la distribución de la infraestructura urbana, etc., o

bien, pueden tener ganancias y pérdidas más o menos compensables en los diversos juegos. O, sencillamente, mantener sus pérdidas. Pero en su conjunto, tal juego incremental tiene consecuencias para la recomposición de los conglomerados y, naturalmente, implicaciones políticas. La expresión **agentes sociales** merece, entonces, consideración desagregada. El clientelismo resta cohesión a los conglomerados o actores sociales al vincular de modo particular sus demandas y su solución casuística, al interior del aparato administrativo. El clientelismo lo diferenciamos de la **agregación de intereses**, tarea normal de los partidos políticos o del sistema de mediación, porque, exactamente, es una **desagregación de intereses**. A la postre, significa disminución de la capacidad del sistema político para resolver los problemas que le son propios. Sin perjuicio que la clientelización, en la medida que se desarrolle integralmente, lo adapte y capacite para cumplir los mismos objetivos, pero a un costo y con un distorsionamiento muy altos.

Finalmente ¿por qué vinculamos la heterogeneidad social y el acceso a la élite con el clientelismo? Simplemente, porque el acceso social es desde la cúpula estatal a la base y es desde ahí donde opera la **integración desde arriba**, con este peculiar mecanismo clientelístico. Ella se perfecciona y universaliza, en la misma medida que se generaliza la participación, al menos primaria. Obviamente, la **pretorianización de masas**, en la coyuntura crítica de la movilización es otro fenómeno social, aunque aparentemente las múltiples acciones de demanda y enfrentamientos las realizan grupos sociales vinculados a aparatos burocráticos. Pero ya en esa fase se han roto las reglas del juego clientelístico que respetan las normas mayores del ordenamiento político.

h) El tipo de industrialización y las características de la modernización: transformaciones globales y tipos de conflictos

El orden político moderno corresponde al proceso de **sustitución de importaciones** casi estricta y coetáneamente. Ese proceso se divide en períodos. En el decenio de 1930 tiene carácter reactivo frente a la depresión mundial y la consecuencia sobre las exportaciones de materias primas; en los años 40 y siguientes, es una estrategia deliberada y en los años 60 llega a una fase final de relativo agotamiento. El tema se enfoca aquí considerando las características globales de la industrialización y el tipo de conflicto que han generado. Un autor, Aníbal Pinto, lo refleja así:

"Lo que sí nos interesa destacar es que esos cambios en el sustrato económico trajeron de la mano otros bien notorios en el cuerpo social. Su sentido fundamental fue una **recomposición** de todos los estratos: del propietario de los estratos medios y de los trabajadores. Respecto al primero, la pérdida de importancia relativa de los terratenientes u oligarquía tradicional y de la **burguesía consular**, va acompañada de un mayor peso y, al final, del predominio de los propietarios-empresarios ligados a la industrialización, la **casta ejecutiva**,

la tecnocracia privada y pública. En los grupos medios, el típico **pequeño burgués** miniempresario o al servicio del gobierno o de los negocios enanos de la economía primario-exportadora, cede el lugar de preeminencia al empleado **moderno** más calificado e **incorporado** a negocios privados o públicos de mayor dimensión. Y en los estratos obreros entra a perfilarse con particular relieve el trabajador de las nuevas industrias, tanto particulares como estatales, que tiende a diferenciarse progresivamente tanto del grueso del proletariado rural como de los obreros de las actividades tradicionales."^{29/}

Esta cita muestra las consecuencias sociales de la industrialización y urbanización como procesos globales; el desarrollo industrial y la depresión rural, que genera migraciones del campo a la ciudad que conducen a una elevada urbanización. Sin embargo, esta industrialización no se acompaña correlativamente de un crecimiento de la ocupación productiva y da lugar a marginalización urbana y crecimiento del empleo **terciario** o de servicios. La diversificación industrial desdobra la economía en la cual un sector moderno o dinámico aumenta la tecnocracia pública y privada en la gestión y el ingreso de su sector obrero correlativamente con su mayor productividad.

Por otra parte, se mantiene la industria tradicional cuya mano de obra recibe un ingreso relativamente menor que en el sector dinámico. A su vez, la depresión rural implica la exclusión estructural del campesinado, hasta la década de los años setenta.

Lo anterior es hoy un tópico y existe abundante literatura sobre el tema. El enigma es la segunda reflexión e inferencia del mismo autor:

"Llama la atención que esta **recomposición** de la estructura social y clasista chilena - que ya tiene más de 30 años en proceso - haya sido tenido tan poco en cuenta en los análisis político-partidarios que habitualmente, como ya se vio, continúan apegados a los viejos esquemas dicotómicos de la sociedad **tradicional**: oligarquía y el resto o, a lo más, agregan otro segmento, la **burguesía nacional**."^{30/}

La cuestión que surge de comprobar una brecha entre los análisis estructural y accional, apunta, agudamente, al meollo del estilo político chileno. Aproximémosnos al problema en dos intentos sucesivos. El primero es una consideración esquemática y abstracta. Para el observador, en el enfoque accional aparecen tres niveles de

^{29/} Aníbal Pinto, **Estructura social e implicaciones políticas**, Revista de Ciencias Políticas, N° 2, vol. I, p. 338.

^{30/} **Op.cit.**, p. 338.

comprensión, autónomos y relacionados al estudiar las estrategias de los actores. En el primero, casi hermético, se intenta la comprensión de la subjetividad de los actores; en el segundo, se busca comprender la lógica inherente al marco social-económico, en el cual se insertan las acciones y, en el tercero, se pretende la comprensión simultáneamente de las conductas de los actores y las exigencias del proceso en el cual interactúan. Esta síntesis comprensiva del proceso y los actores definirá el conflicto social resultante. El grado de conflicto real se determinará en razón directa al tipo de reivindicaciones que exijan los actores y a las características de las tensiones involucradas en la solución del conflicto. Las reivindicaciones y las tensiones admiten una ordenación de su grado conflictual en la medida que afectan los fundamentos y mecanismos de la fórmula de legitimidad.

Analícemos ahora el caso chileno. Por una parte, aparece con claridad que la comprensión cabal del caso chileno exige estudiar el contenido ideológico de la acción social, materia que está fuera del análisis. Sin embargo, hay otra vía de acceso para vislumbrar, *a grosso modo*, los tipos de conflictos. Nos referimos al proceso de integración nacional. Este, al menos en su fase primaria, se desarrolló progresivamente en el transcurso coetáneo del orden político y la industrialización. De ello se infiere que con el objeto de conocer sus tipos de conflictos, sería necesario establecer **cortes cronológicos** para delimitar las arenas de política económica y la participación de los actores - presentes y ausentes - en su proceso decisonal. (Por vía de ejemplo, nos referimos a los conflictos parciales que afectan a importadores y exportadores, a la formulación de políticas de precios industriales y urbanos, etc..)

Sólo cuando el proceso de movilización se acrecienta, la sociedad realiza la **integración simbólica por el conflicto**. Ahí la sociedad se enfrenta a sí misma comprendiéndose como una totalidad inseparable de sus subcolectividades. Ya no hay actores ausentes ni existen problemas de repercusión parciales. Sin embargo, la especificidad chilena radica en que ese momento movilizador pasa por el tamiz del universo ideológico. El observador frente a esa realidad no puede escabullirse; no tiene sentido concreto clasificar los conflictos políticos en **falsos o verdaderos** de acuerdo con la lógica del crecimiento económico o con las exigencias teóricas de la industrialización. A lo más pueden señalarse - con un grado consciente de arbitrariedad - los niveles de profundidad e inclusión social de los conflictos políticos de la industrialización. Pero es necesario tener presente que allí se está en un campo estratégico que señala a la voluntad política los límites que surgen de los condicionamientos del proceso de desarrollo económico. (En verdad ¿quién puede - después de haber vivido la experiencia de la movilización chilena - **pontificar** acerca de los verdaderos conflictos **básicos y objetivos**, clasificándolos y ordenándolos *a priori*?) Una dosis de relativismo nos aparecía necesaria antes de una prelación que registramos desde la perspectiva política de la planificación. En esta perspectiva y, de modo convencional, los conflictos, según el mayor o menor ámbito de redefinición que impliquen para la voluntad planificadora, tendrán:

Un alto nivel conflictual

- Los que afecten la redefinición de la inserción del poder nacional, cambiando la matriz de la industrialización y modificando la sucesión y mediación política.
- Los que impliquen un cambio importante en la forma de acumulación y apropiación del producto, que presuponen, en un grado menor, mutaciones políticas del mismo género.

Un nivel conflictual

- Los conflictos de redefinición del ritmo de crecimiento y los relativos a la ampliación de la participación y distribución que implican modificaciones en la mediación política.
- Los conflictos de redistribución y regulación del producto incrementales y los mecanismos políticos. Las diversas coyunturas del orden político muestran uno o varios niveles de conflicto de este tipo. Y, en sus fases de movilización acrecentada, los conflictos tienen una tensión acumulativa por el alto nivel conflictual visible y global.

i) La formulación de proyectos políticos y las constelaciones sociales

Es indispensable señalar que los proyectos políticos nacionales poseen un alto grado de **universalismo**. Tienen, en una primera aproximación, sabor **européizante**; para conocerlos es necesario considerarlos como productos simbólicos en una doble relación pues no sólo reciben la influencia de las estructuras sociales, sino que ellos a su vez las modifican.^{31/}

No es esta monografía la ocasión para analizar una dimensión política tan poco estudiada. Pero era preciso registrar esta dialéctica de creación ideológica y utópica desde el universo de las ideologías y hacia las estructuras sociales donde emergen los conglomerados, clases, grupos y organizaciones. Ahí se vislumbran proyectos y estilos de desarrollo.

^{31/} Juan Orellana, anota que "el estudio de las ideologías chilenas presupone tres niveles o direcciones analíticas", que podrían ser designados **estructural, genético y funcional**, para cuidarse de los reduccionismos en cualquier sentido. **Ideología y estrategia, Memoria de Licenciatura en Sociología**, Universidad Católica de Lovaina, septiembre, 1969, edición policopiada, p. 11.

Son aquellas verdaderas constelaciones sociales que van formulando y reformulando estilos de vida social, proyectos parciales, antinomias en sus universos limitados. Nos permiten una lectura más rica de los actores, de sus intereses y reivindicaciones. Son verdaderos mundos que poseen reglas propias, donde la superposición de ideologías universales: **socialismo, comunismo, liberalismo, social-cristianismo, etc.**, se inscribe en una estructura social heterogénea, sin que por ella pueda desconsiderarse su análisis so pretexto de menor consistencia *vis-à-vis* los universos ideológicos y sociales de la Europa preindustrial o industrial. Interesa, especialmente, la forma en que tales mundos se representan en el pasado y sus conflictos o dualismos culturales antiguos para comprender sus limitaciones como actores y sus potencialidades como sujetos de la planificación.

Se nos presentan dos opciones extremas igualmente inútiles para su estudio político en este ámbito del plan: declarar no pertinente el inmenso debate ideológico y ligarlo a los procesos socioeconómicos como su epifenómeno o privilegiarlo como un orden valórico, en que la lógica y el rigor del discurso verbal constituye la **explicación racional** del conflicto político.

A nuestro juicio, el valor de los proyectos políticos está ligado a las constelaciones sociales que los adoptan como estilos de vida, que muestran las orientaciones y modos de intercambio socioeconómico y político (tendencias al desarrollo, a determinadas formas de vida, a ciertos tipos de consumo y ahorro social e individual) y, en definitiva, a la configuración y reestructuración de coaliciones sociales y políticas.

Con más propiedad ubicaremos en el Capítulo siguiente, el tema de la movilización sociopolítica. Entretanto, una breve reflexión servirá para recapitular. Los perfiles del orden político, que acabamos de señalar, no constituyen - recordémoslo nuevamente - una enumeración rigurosa o taxativa. En su presentación, se ha tenido en cuenta el significado general que posee el marco político en el cual se inscribe el planeamiento. Y de sus múltiples enfoques hemos seleccionado los perfiles que configuran la tensión política, considerada básica para dicho tema: la formación de coaliciones sociales y políticas. Como en rigor enfatizamos los rasgos peculiares del caso chileno, los perfiles a la postre *ad-hoc*. La singularidad resulta del modo en que se combinan molecularmente los perfiles políticos, atomísticos. De ahí, que nuestro próximo paso será delimitar históricamente, todavía más en particular, el contexto de donde surge la movilización sociopolítica chilena para conocer el modo de inserción del plan.

CAPITULO II

EL CONTEXTO DE MOVILIZACION SOCIOPOLITICA

I. SUBPERIODOS DEL ORDEN POLITICO

1. El enfoque de la mediación

El liderazgo presidencial requiere para el ejercicio del poder una coalición social y política. Esta es una forma de organizar la mediación política, agrupando intereses con vistas a un programa. La integración de la **voluntad general** culmina en el momento de la elección de un Presidente. Hay entonces, transferencia parcial de poder, por medio de grupos o individuos a una posición presidencial, delegación de poder que el Mandatario reenvía a las posiciones burocráticas. Así, grupos, clases y conglomerados pueden directamente o por intermedio del Congreso, recuperar su poder directo de presión sobre la burocracia si las políticas o la política general del Gobierno contradicen sus demandas e intereses materiales o inmateriales. La delegación burocrática refleja de hecho la heterogeneidad social. La participación representativa del Congreso, por transferencia parcial, la refleja de hecho y de derecho.

Normalmente, entonces, la gestión presidencial es una constante creación o recreación de una coalición en el ejercicio del poder, recurriendo para ello a la opinión pública y resolviendo las tensiones fundamentales. El Presidente cuenta con recursos de poder consagrados en las normas y posee una reserva simbólica ya que además de ser Jefe de una coalición ocasional representa la continuidad estatal, que constituye una capacidad de impulsión del proyecto nacional en su sentido más amplio.

La diversidad y pluralidad de partidos y grupos, en sentido amplio, requiere una organización más o menos estable que procure una mediación política desde y hacia las posiciones de poder gubernamental. En un sentido amplio, el sistema de partidos debe integrar la conciencia partidaria, parcial por definición, en una conciencia nacional más comprensiva de la heterogeneidad social. El sistema de mediación está constituido por las relaciones entre sus partes. Su persistencia o cambio obedece a razones internas derivadas de su propio contexto: transformaciones burocráticas de las organizaciones partidarias, redefinición de los estilos políticos que, a su vez, indican nuevos proyectos o, la implantación en y sobre una nueva clientela o la

búsqueda de una nueva y a razones externas: transformaciones socioeconómicas de larga o mediana duración o crisis de coyuntura.

La continuidad política obliga a burocratizar la actividad partidaria, de igual manera que su mayor pretensión de dominio de esferas estatales y societales. Las relaciones entre miembros de una coalición y el resto de la o las coaliciones es estratégica, lo que significa exclusión o inclusión o, de manera más radical, si el conflicto se define como tal, la distinción entre **amigo y enemigo**.

Tal enfoque, ligado a la realidad chilena, nos hace comprender que la pugna por organizar una coalición político-social se efectúa a través de diversas **minorías de mediación**, elitismo propio de todo régimen político y, además, inherente a la sociedad chilena que configura una dominación e integración socioeconómica de líneas piramidales. Tales minorías conciben proyectos políticos, organizan y agregan intereses de conglomerados muy heterogéneos. Y, finalmente, requieren legitimario en una fórmula ideológica-programática, en elecciones sucesivas y regulares. La carencia de un nivel asociativo de las organizaciones y grupos puede suplirse por un movimiento social, más o menos estructurado que reconoce un liderazgo de **un personaje político**. Sin embargo, tal personaje si llega a desempeñar la función de Presidente adquiere, además, el carácter de símbolo y árbitro nacional y Jefe de una coalición sociopolítica. Habrá siempre tensión entre ambos papeles. El personaje - y su movimiento - si ocupa el cargo presidencial no tiene continuidad o sucesión personal, lo que implica un traspaso de poder o la participación en una nueva coalición en formación.

La búsqueda de la coalición es una tensión constante del sistema. En efecto, una vez estructurada, define un marco de decisión de política pública, ya que cada solución es un intento de responder a preguntas que nacen de su proyecto e intereses. Por el carácter de los recursos que se distribuyen desde la Administración, ésta se ubica también en el universo de la coalición, a menos en su nivel directivo.

2. Subperíodos del orden político como movilización sociopolítica

La periodización del orden político moderno intenta especificar el contexto de movilización social y en seguida, insertarlo en los mecanismos del régimen político, a fin de poder observar sus procesos específicos.

A nuestro juicio pueden distinguirse los períodos siguientes:

- Fase de instalación: la Segunda Administración de Arturo Alessandri.
- Coalición gubernamental con partido dominante: el radicalismo.
- Reestructuración de la mediación política y social: el ibañismo.
- Ciclo ideológico-burocrático de mediación política: el **alessandrismo**, el **freismo** y el **allendismo**.

Nos vamos a referir, ampliando sucesivamente el análisis, a tres subperíodos: la coalición radical, el ibañismo y el ciclo **burocrático-ideológico**.

a) La coalición radical

La primera prueba de legitimación del orden político es que pese a la intensa campaña electoral, a sus accidentes graves en la víspera de la elección y al resultado electoral muy estrecho, asumió la Presidencia don Pedro Aguirre Cerda. Encabezaba aquel Mandatario una coalición **frente-populista**, integrado por radicales, socialistas y comunistas. Desde entonces, la flexibilidad del sistema político adquirió consistencia y prestigio. La tradición de crítica social abierta y la apertura a la circulación parcial de las élites políticas en el poder, dieron un carácter inédito a tal intercambio político. Por su conducta verbal y como estilo político de conciliación mereció las denominaciones de **pacífico**, de **alto civismo** o, más sencillamente, **democrático** y **constitucional**.

Durante 14 años, en tres administraciones sucesivas, el Partido Radical fue el Partido dominante. La estabilidad del régimen era muy alta porque su hegemonía radicaba en coaliciones diferentes y alcanzaba una implantación única en el orden político moderno y antiguo del país.

El cuadro internacional favorecía las coaliciones "proaliadas" hasta el comienzo de la guerra fría. No prosperaron proyectos **progermanistas**. La presión de Estados Unidos era tan grande que tampoco era posible el **neutralismo**; los grupos internos que podrían haber apoyado tal política internacional estaban diseminados en nacionalismos prosocialistas y nacionalismos de estirpe autoritaria católica, lo que hacía imposible su consolidación (no había pues, base para una política como la de Argentina en el mismo período).

La triple afirmación del proyecto político radical: "laico", "socialista" y "democrático" no condujo a un antagonismo ideológico que reabriera las brechas (o dualismos) de la cultural social (laico-cristiano), de la estructura social (oligarquía-grupos medios y emergentes) y de los estilos políticos (civilista-pretoriano). En efecto, en sus actitudes sociales, el perfil reconocido por las otras fuerzas sociales y políticas, el **laicismo**, era una forma de tolerancia civil y política, inspirada en un cierto positivismo; el **socialismo** no era ni más ni menos que un estatismo dinámico, de

fronteras imprecisas y cuyos beneficios se repartían en todo el "establecimiento" participante y el carácter democrático era un estilo de conciliación que facilitaba la discusión ideológica de la élite y el juego y rejuego de diversas variantes de coaliciones políticas.

El consenso obtenido desde un conservantismo liberal hasta el Partido Comunista, fortaleció durante la guerra tal política y sus supuestos discretos ideológicos y legalistas. El Partido Radical, como mediación organizada y aparato burocrático en funcionamiento era la organización precursora de lo que modernamente se llama partido político. La **asamblea** de base y el **grupo parlamentario** mostraban los intereses de los grupos sociales (no hubo variaciones sustantivas dentro de la clase media) en un juego dinámico y permanente. El Partido Radical, sin poseer mayoría como fuerza individual en el Congreso, era sin embargo, indispensable como eje de la coalición. Por estar implantado en la burocracia pública, donde tal hegemonía asambleísta de los grupos medios permite la carrera administrativa, parlamentarios y burócratas le facilitan la formulación homogénea de un tipo de decisión política.

El **frente populismo**, en sus diferentes versiones, había limitado sus propias pretensiones de cambio social. Por de pronto, se olvidó la **cuestión agraria**; se la congeló de manera que no surgiera un movimiento campesino. (Un tipo de exclusión estructural.) El sindicalismo industrial se consolidó desde la Administración al entrar en funcionamiento la legislación industrial. Fue ésta, sin embargo, una legitimación parcial, pues el llamado Código del Trabajo impedía las confederaciones, limitaba u obstruía en las unidades industriales algunos de los prerequisites de la sindicalización y de la participación, segregaba al trabajador entre empleados y obreros y favorecía a ciertas ocupaciones en desmedro de otras. Pero tales límites no eran puramente legales, la implantación histórica, en el movimiento obrero, de socialistas y comunistas, derivó en aquel período en una pugna que disminuyó drásticamente el peso global del movimiento obrero, hasta el límite de mantener una capacidad de presión solamente reivindicativa para enfrentar el fenómeno inflacionario secular.

La pugna central del proceso social y político estaba ligada a la distribución de los beneficios de la "sustitución de importaciones" o "industrialización inducida", desde la creación de la Corporación de Fomento y sus grandes filiales. La diversificación industrial había consolidado a los grupos medios y subdividido sus diversas categorías ocupacionales, fortaleciendo el estamento profesional y creando una gama variada de burócratas y privados.

La primera fase de modernización industrial se acompañó de una expansión educacional y una concentración urbana, cuyos perfiles estructurales en una década y media, aproximadamente, indicaban que las relaciones sociales correspondían ya a la de una sociedad semiindustrial. Es por eso que contrasta más aún, el estancamiento agrícola. Sin embargo, los frutos de la modernización eran insuficientes. Eran ostensibles **los déficits** habitacionales, educacionales,

ocupacionales, sanitarios. A medida de la concentración urbana eran demasiado ostensibles, ya que el conventillo oculto se convirtió en la población callampa en territorios delimitados y abiertos.

Los mecanismos políticos, especialmente, el sistema de partidos, actuaban como filtro de las demandas ante las ofertas deficitarias de bienes y servicios. La élite política sometida a un ritmo electoral debía aprovechar e institucionalizar este papel de conversión de *inputs* en *outputs* "segmentados" o "clientelísticos". Se institucionalizó - recuérdese el mecanismo legal - la distribución de beneficios habitacionales, sanitarios, educacionales, etc., a grupos segmentados que a su turno, recompensaban aquellos privilegios con su apoyo electoral. Pero el mercado electoral era de una dimensión menor que el cuerpo social activado o por activar, políticamente. Diversos mecanismos, como "el cohecho", las "limitaciones de la inscripción" y los propios "vericuetos" de las leyes electorales, impedían el paso de las reivindicaciones sociales a su expresión política. Sin embargo, fue el propio régimen el que inició la ampliación electoral con el voto femenino, en un momento político (1949) en que la paz interna, a consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, había terminado.

Sin una crisis económica de coyuntura, al final de los años 40 y comienzos de los 50 - como se ha destacado agudamente - las coaliciones de emergencia se sucedieron y las crisis, antes reducidas y parciales, ahora se ampliaban al compás de un debate político cada vez más crítico para el partido dominante. Los marginados reales y los marginados presuntos, asumieron en la arena política y su protesta alcanzó resonancia, aún en las fuerzas políticas y sociales más connaturales al régimen, en una movilización social tan espontánea como multitudinaria.

b) El Ibañismo: una transición crítica

Un antiguo personaje de la escena política integraba y representaba a 450 mil ciudadanos, hombres y mujeres, que protestaban contra el régimen político y social. Los diversos grupos políticos - de toda la gama del espectro - no estructuraban una organización estable en las diferentes fases de una larga campaña electoral. Había emergido el movimiento social más espontáneo que se haya producido en la sociedad chilena. Tiene rasgos, en su orientación, de nacionalismo autoritario, que vincula a políticos de izquierda y de derecha del *continuum*. En su estilo de protesta "poujadista" convocaba y reunía a pequeños comerciantes y rentistas. Bajo formas populistas inéditas, tras el ibañismo, se reclamaban necesidades elementales en las poblaciones marginales, como agua, ripio, etc. Movilizaban a gremios y sindicatos las demandas tradicionales de reajuste de salarios o de poner fin a las alzas.

De manera más amplia, algunos intelectuales vislumbraron el fin de la coalición gobernante como una crisis de la moral pública; otros, reivindicaron una mayor autonomía nacional frente a Estados Unidos ligado ya Chile al Sistema Interamericano y habiendo suscrito el Pacto de Ayuda Militar. La promesa electoral ibañista de un

fortalecimiento sindical se amplió con la reivindicación de derogar la Ley que excluía al Partido Comunista del sistema político.

El cuadro anterior - más plástico que analítico - quiere señalar la despreocupación analítica que ha suscitado el **ibañismo**, sin duda un período fundamental para la comprensión de los procesos sociales anteriores y posteriores. En general, amén de las respectivas Memorias y Confesiones, la preocupación del análisis se ha centrado en la política económica y, dentro de ésta, el intento de estabilización ligado a la "Misión Klein-Sacks". Sin embargo, los aspectos políticos y sociales han sido preteridos. Nuestro análisis es una narración parcial y ocasional sobre tres enfoques de dicha experiencia apasionante de transición social.

i) El ibañismo como movimiento social "populista"

El ibañismo, como movimiento social se ubica en una tipología común con los movimientos sociales coetáneos del continente: el **varguismo** en Brasil y, en especial, el **peronismo** en Argentina, con el cual tuvo contactos, intercambios y recibió su influencia.

Comprobemos que existían tres elementos básicos para una movilización nacionalista y populista de aquel tipo: liderazgo, movilización social espontánea y una orientación que definía al **régimen continuista** - así se llamaban al "radicalismo", al sistema de partidos y al juego político - como a un enemigo a quien era necesario derrotar.

Haremos un breve comentario de los obstáculos con que tropezó el ibañismo en su estrategia y orientación política y en sus requerimientos económicos. El **Programa de Septiembre**, había definido como modelo - aunque este término sea impropio, considerando el rigor y consistencia de sus objetivos - una revolución pacífica. Fue el primer intento de transformación social sin más empleo de coacción que aquél generado por el sistema a través de sus mecanismos tradicionales. Esta autolimitación de la coerción, reiterada en la campaña electoral ibañista con el objeto de responder a las críticas y recuerdos de la llamada **Dictadura de Ibáñez** en 1927, se traducían en la tradicional peregrinación al Congreso para obtener las leyes requeridas. O la alternativa era - y describimos la segunda dificultad - la creación y organización de un movimiento social y político desde el Gobierno, que cohesionará la estructura sindical y el movimiento social más periférico, a fin de presionar con **las masas en las calles** por obtener los objetivos requeridos. Este ingrediente corporativista requería, como sustrato social, un cierto nivel de organización del movimiento sindical. Sin embargo, el sindicalismo carecía de fuerza, parcelado y atomizado por la lógica de la industrialización que había generado básicamente pequeños o medianos establecimientos industriales para sustituir bienes de consumo importados. Existían niveles altos de sindicalización, muy excepcionales, en las industrias mayores, como el cobre y el acero. Y había una dosis importante de sindicalismo de servicios, con

metas reivindicativas a veces independientes o contradictorias con respecto a las del movimiento obrero. "A fines del año 1951, los 1.929 sindicatos existentes en el país agrupaban a menos de un quinto de la masa laboral. En efecto, sobre un total de 1.4 millones de asalariados los sindicalizados eran 264 mil. Apenas un millar de éstos eran trabajadores agrícolas, lo que revela su falta de organización y las restricciones impuestas por la Ley de Sindicalización Campesina de 1947."^{32/}

Tampoco en el plano de los proyectos la posibilidad de un corporativismo era homogéneo. Las tendencias autoritarias esbozadas eran "nasseristas" o de perspectivas socialistas limitadas y otras "estanqueristas", más próximas por su integrista católico antiliberal al tipo "franquista". Sus rasgos más característicos eran un estilo autoritario de líneas duras o líneas rectas, que denunciaban las apariencias externas del juego político tradicional, escondiendo con ello las propias realidades de conducción y estructuración deficientes del movimiento ibañista.

Otra limitación básica de este movimiento populista, era que la coyuntura económica de comienzos de la década no permitía aumentar la distribución y el consumo del Estado. "Por último, está el hecho de que la situación económica se deterioró abruptamente en 1953. El comercio exterior perdió entonces el impulso originado en el conflicto de Corea y sufrió las consecuencias de la segunda contracción de postguerra de la economía de los Estados Unidos. Gobierno y Congreso como de costumbre, habían girado sin precaución sobre las ganancias del auge anterior, de modo que la mudanza de circunstancias causó un efecto considerable, acelerándose el ya fuerte ritmo de la inflación."^{33/}

Naturalmente, el proceso resultante de este movimiento populista fue que desde su partida oficial en noviembre de 1952 comenzó a **volatilizarse** en luchas de fracciones y grupos en pos de los sillones parlamentarios a elegirse en marzo de 1953; todos ellos unidos en la precariedad común de la consigna de un "Parlamento para Ibáñez". El ibañismo, como movimiento social, fue perdiendo consistencia y prestigio por sus contradicciones básicas que no pudo superar. Así, importantes reformas previsionales y laborales que ampliaban beneficios de los sectores obrero, urbano y rural o de los empleados, perdían su efecto redistributivo pues su financiamiento inorgánico aumentaba el impacto inflacionario. Por otra parte, el apoyo oficial inicial de 1953 para reunificar el sindicalismo de la nueva **Central Unica de Trabajadores** se contradecía con la represión a las grandes huelgas de 1954 y 1955, movimientos de protesta de los asalariados por el deterioro de sus remuneraciones frente al avance inflacionista.

^{32/} Ricardo Ffrench-Davis, **Políticas económicas en Chile 1952-1970**, Ediciones Nueva Universidad, Universidad Católica de Chile, CEPLAN, 1973, p. 189.

^{33/} Aníbal Pinto y otros, **Desarrollo económico y relaciones sociales**, Chile Hoy, p. 35.

ii) El ibañismo como arbitraje presidencial

En el pasado anterior y reciente, siempre existieron distancias y pugnas entre las directivas del Partido Radical dominante y los diversos Presidentes. Eran parte de la rutina política, las crisis y reestructuraciones de Gabinete al ritmo de los resultados del calendario electoral, expresión éstos, a su vez, de cambios de orientación social y de los intereses de grupos. Más aún, hasta los propios candidatos presidenciales representaban el antagonismo partidario con el Presidente que estaba terminando su período. Con ello se vislumbraba la conveniencia de una doble posición presidencial: como árbitro nacional y como Jefe de la coalición en los papeles de poder. Con todo la tensión básica de ambas posiciones se mantenía y lo que se aceptaba era una cierta autonomía o prerrogativa presidencial de apertura y flexibilidad hacia otras fuerzas políticas.

En la Administración de Ibáñez este doble papel se bifurcó por completo. El Presidente mantuvo relación con todas las fuerzas sociales, utilizando contactos con diversos **personajes** para realizar las más variadas políticas. Fracasado o no deseado el movimiento sociopolítico propio - enigma histórico inextricable - el Presidente ensayó a continuación diversas fórmulas políticas ligadas a personas.

La consideración exclusiva de la política económica configuró un cuadro muy difundido y, sin duda real, de una fase primera **populista** con alta inflación y gran expansión de las reivindicaciones a una fase segunda de **estabilización** - la de la "Misión Klein-Sacks" - y esta última, acompañada de represión al sindicalismo. Desde otras perspectivas, sin embargo, aquella curva tan simple de política económica-social es muy irregular. Recuérdese, por vía de ejemplo, que al final del Gobierno de Ibáñez se derogará la Ley de Defensa de la Democracia y se modificará la Ley Electoral, ambas ampliaciones de la participación electoral que inflexionarán hacia un proceso acelerado de incorporación política al sistema.

Desde el posterior ciclo ideológico y político, el pragmatismo que se observó en la amplitud de la nómina completa de funcionarios, consejeros y amigos presidenciales resulta impensable. Es cierto que cada uno se utilizó en una coyuntura o para una necesidad particular. Sin embargo, este pragmatismo, que permite la coexistencia de equipos administrativos heterogéneos, exige un análisis detallado de las diversas políticas, que generadas en dicho período como simples ideas o formulaciones incipientes, maduraron más tarde. Cancelado el ibañismo como un movimiento con vigor propio, ya en forma prematura, en la mitad del período de su Administración, emergieron a la luz diversas esferas administrativas y culturales que gozaron de gran autonomía sin alcanzarles las rigideces ideológicas posteriores. La contrapartida de este pragmatismo fue la reacción que generó esta inconsistencia de la Administración en la representación de la élite tecnocrática, intelectual y política del país. Nos parece ésta una percepción decisiva para comprender su conducta en la década siguiente.

iii) El ibañismo y la reestructuración de la mediación sociopolítica

El vacío del ibañismo como movimiento político y la representación en la élite de su fracaso orientan a las fuerzas sociales y políticas a una reorganización completa de sus estructuras, alianzas y proyectos. Se rompe el intento de integración de un movimiento nacional y popular o, si se prefiere, un experimento criollo y, a lo más, latinoamericano, de unir una definición de límite "nacionalista" con una movilización de tipo populista.

En el registro social el sindicalismo, básicamente, se unificó en la Central Unica de Trabajadores en su proceso reivindicativo y de ampliación de la base sindical y políticamente se vinculó cada vez más a los partidos de izquierda por el peso de dichas organizaciones en su dirección sindical. Sin embargo, en una paradoja la politización conspicua y discursiva correspondió a un sindicalismo de reivindicaciones. El movimiento sindical tuvo graves retrocesos (1957) cuando la consigna de frente de clase - de sesgo anarquista y socialista revolucionario - planteó la oposición del proletariado a las demás clases sociales. Tal enfrentamiento culminó en huelgas generales y en la represión posterior al movimiento sindical. Sin embargo, las viejas querellas entre socialistas y comunistas, aquellas exclusiones totales en la antigua Confederación de Trabajadores de Chile (CTCH) de la época frente populista habían terminado. Las divisiones fueron ahora estratégicas en circunstancias que el proceso inflacionario o la política estabilizadora, subían los precios de los artículos de consumo básico o restringían los reajustes salariales, respectivamente. Más allá de los efímeros acontecimientos cumbres de unificación el sindicalismo actuaba, por lo general, defendiendo las reivindicaciones particulares. Por otra parte, la propia estructura ocupacional - porque coexisten establecimientos arcaicos y sectores dinámicos o de alta productividad - y las subdivisiones de empleados y obreros, limitaban severamente la presión y solidaridad colectiva del sindicalismo. A su turno, el empresariado industrial, minero y agrícola coordinaba sus actividades y unificaba sus estrategias en la Confederación de la Industria y el Comercio. Pero su dialéctica era la inversa. Mientras su expresión verbal era gremial y de asociación de intereses, se fue unificando en una estrategia política, que se declaraba un independentismo sin aristas políticas y con una ideología de libre empresa, a pesar de su ligazón al crédito, protección y apoyo del aparato administrativo público. El conservantismo empresarial ocultaba sus intereses contradictorios en materia de precios, de subsidios o de cambios, muchas veces aliándose a sectores de empleados y obreros que presionaban en el mismo sentido, estos últimos para mantener su ingreso o su ocupación en un mercado de trabajo reducido.

En esas condiciones, no fue desde la base social desde donde se inició una reestructuración política. Ello sin perjuicio de comprobar que - dado el estancamiento económico relativo - la hiperurbanización y el crecimiento y diversificación constantes de los sectores medios, aumentan todos los déficits de la contabilidad social. El fenómeno de emigración rural directa o indirecta hacia las ciudades continuó la

ampliación de las poblaciones marginales, lo cual multiplicó visiblemente las necesidades del gasto en infraestructuras y vivienda.

Sin necesidad de un análisis exhaustivo, se puede afirmar que *todos los procesos sociales típicos del subdesarrollo latinoamericano estaban allí presentes*. El foco de interés apunta a mostrar que la toma de conciencia de los problemas y la manera de abordarlos adquirieron una forma peculiar pues la movilización y las explosiones sociales ocasionales se inscribieron desde la partida de un padrón político. Ni en **Lontué y Molina**, el año 1953, los campesinos tuvieron una organización que se autosostuviera; ni en la Población La Feria, el año 1957, los pobladores ocuparon los terrenos sin apoyo de un aparato político y tras las grandes huelgas estudiantiles de 1955 y 1957, actuaron organizaciones políticas.

La reestructuración política se radicó con propiedad en la nueva élite política en formación. Creemos que para una representación simplificada del proceso sería analíticamente útil dividirlo en:

- ◆ La identificación de un liderazgo.
- ◆ La formación y consolidación de mecanismos organizativos; y
- ◆ Una constelación de nexos que vincule a las fuerzas políticas y sociales.

Observamos previamente los desplazamientos de las élites. La guerra fría y su debate ideológico influían en las definiciones culturales universalistas de la élite. Era el universo de las cosmovisiones que respondían, en cuanto ideologías de integración total, a las interrogantes humanas más cruciales. Al interior, de ese reino ideológico las incompatibilidades y exclusiones eran radicales. Cada coyuntura crítica del escenario internacional: Guatemala, Yugoslavia, China, Hungría, etc., traía al tapete filosóficas diferencias de mecanismos sociales, sus éxitos y procesos y un sinnúmero de acusaciones y polémicas.

Por otra parte, en el sistema cultural nacional renacía la vieja idea de crisis del país. Una cierta literatura representaba la toma de conciencia del estancamiento, la falta de desarrollo y mostraba la miseria de una mayoría de los connacionales. Entonces, personalidades surgidas de corrientes de pensamientos más tecnocráticas se aproximaron a los grupos políticos para reclamar, juntos, la tecnificación del Estado o una política consistente que superara las improvisaciones del tipo **ibañista**. La búsqueda de coherencia también recibió apoyo de los organismos internacionales de la región que, al difundir los diagnósticos económico-sociales globales, perfilaron y formularon problemas estructurales interconectados. El subdesarrollo apareció entonces como un estado general, el cual sólo era posible abordar de forma consistente y global.

Un breve resumen de los sucesos que van configurando cada liderazgo que surge es parte de este análisis. El liderazgo es necesario para representar fuerzas sociales, agregar y ampliar la identificación de sus intereses y proponer, finalmente, un candidato a Presidente. El liderazgo político y la personalización de la política, incluso su vedettización, son características mundiales del fenómeno político contemporáneo. La especificidad chilena radica en que este **personaje** debe reunir y coordinar apoyos para suplir el escaso grado de organización de las fuerzas sociales. La heterogeneidad y proliferación de los grupos obligan a delegar su poder para constituir una **voluntad general**. La persistencia histórica posterior de los líderes la explican elecciones de carácter restringido y de contactos personales - casi **cara a cara** - en épocas en que la participación política era todavía escasa. Un líder, resulta entonces de un trabajo político y social de varias décadas. En el período ibañista, se da el momento en que las fuerzas políticas y sociales identifican sus respectivos liderazgos, que persistirán en todo el ciclo posterior. El propio Presidente Ibáñez, en diversas coyunturas y por diversos medios (incluso la crítica violenta), proyectó sobre ciertos políticos una distinción que los identificaba. De esta manera, comenzaba en torno a un **personaje**, el proceso de ampliación de su base de apoyo, más allá de su plataforma política propia.

El análisis de las fuerzas políticas presentado como la historia lineal de un grupo al que se le determinan edades y precursores, como a un actor solitario, es falso en definitiva. Pues los grupos se redefinen constantemente, en cada momento por sí mismos y por los demás. El **socialismo**, el **comunismo**, la **democracia cristiana**, el **radicalismo** y el **conservantismo liberal**, como ideas sociales y políticas o aún como familias espirituales, tienen una cierta historia posible. Pero en cuanto a fuerzas políticas, su inserción es diferente de contexto en contexto.

La década de los años 50 y, en especial su segunda mitad, mostró en Chile una tendencia al agrupamiento político constante. Con diversas formas de coordinación, los grupos socialcristianos desarrollaron su unificación que culminó, en 1957, con el Partido Demócrata Cristiano. La unificación de los propios grupos socialistas, primero en 1956 y la posterior consolidación de la antigua alianza socialista-comunista formaliza, en 1957, el Frente de Acción Popular (FRAP). Los partidos históricos de la derecha (conservadores y liberales), perfeccionaron su ligazón estrecha hasta su unificación algo posterior. El Partido Radical reivindicó su propia identidad, pero la carencia de una coalición en que pudiera ser su eje dominante lo sometió cada vez más, a presiones exteriores que le restaron, en definitiva, cohesión interna. Todos estos conglomerados eran ya partidos, que poseían burocracias amplias, militantes y adherentes y departamentos especializados, aún en diferentes concepciones y estilos de organización. Estas características las perfeccionaron en adelante, mostrando así una burocratización de la política en un grado correspondiente a la diversificación y modernización del país. Sin perjuicio de lo anterior, los movimientos, los ismos ligados a los personajes, son menos organizaciones sociales estructuradas, lo cual indica que las asociaciones políticas carecen aún de una implantación más completa.

Finalmente, retomamos la vinculación de las fuerzas políticas y sociales. La sociología electoral ha mostrado con suficiente fundamento que la expresión electoral de los movimientos, clases o grupos sociales, no reproduce mecánicamente la estructura social. Los mapas geográfico-electorales que correlacionan, por una parte, el nivel y la especificidad económico-sociales con los resultados electorales tiene, de otro lado, una generalidad y agregación correctas sólo para mostrar tendencias de alta estabilidad. Los trabajos más detallados sobre la conducta electoral coyuntural o los análisis completos de circunscripciones limitadas, muestran lo imperfecto que es el mercado electoral, tanto en las conductas macrosociales como expresión del mercado social, cuanto en las actitudes electorales de los agentes. (Simpatías personales, forma de cohecho y no cohecho, publicidad, máquina burocrática, implantación histórica, son algunas de las interminables nóminas de variables independientes.)

El mecanismo electoral es una instancia de legitimación que - reiteramos - mide sólo la elección presidencial. Las coaliciones en formación pueden tener buenas o malas razones para evaluar como positivos o negativos los resultados electorales, de acuerdo con su propia expectativa política. De ahí que las verdaderas consecuencias de las elecciones sean las que perciben los estados mayores y sus estrategias de cambio o continuidad. La sociología electoral del subdesarrollo, en el caso chileno, necesita para completar su perspectiva una sociología de las constelaciones sociales. Estas son verdaderos universos limitados, en cuyo interior interactúan los poderes político, económico y cultural de un modo propio para cada constelación. Representan estilos sociales con un perfil reconocible, desde su interior y su exterior.

Estas constelaciones, por la heterogeneidad de la sociedad civil, unifican, durante su desarrollo y maduración, los dualismos, antagonismos y pugnas latentes y futuras de las estructuras económicas y socioculturales. *La singularidad chilena, al aparecer estas constelaciones en el ciclo ibañista, fue la supremacía de los mecanismos políticos en su configuración interna.* Desde un núcleo político se reclutaron militantes, se procuró conquistar adhesión o simpatía, conformando de este modo universos concéntricos de organización social. El control político, en última instancia, radicaba en un centro burocrático que movilizaba las más variadas esferas sociales. Las **demandas sociales** se canalizaron por estos puentes que proporcionaron a los grupos sociales una instancia. Las 4 grandes constelaciones políticas se inscribieron en su respectiva estructura socioeconómica, con diferentes procedimientos y mecanismos organizativos que configuraron sus estilos propios.

La constelación socialista-comunista, desde dos aparatos burocráticos centralizados (especialmente, los comunistas) se insertó hegemónicamente en el sindicalismo industrial de la primera industrialización. Su otra faceta fue el mundo intelectual - académicos, artistas y estudiantes - que expresa el discurso de crítica social. A su turno, la constelación demócrata cristiana se afincó en la diversificación profesional y técnica y reclutó su principal adhesión en las asociaciones católicas, al interior de los estratos medios. La constelación radical consagró su vieja implantación

en los sectores medios burocráticos, con la consiguiente homogeneidad nacional, que comprendía la concentración urbana y administrativa. La constelación derechista no buscó en los partidos históricos su centro de implantación, sino que convocó a los diversos tipos de **conservantismo social** de la ocupación propia: llamó al empresario, cualesquiera que fuesen las dimensiones de su empresa, siempre que reclamara, en común, orden para su actividad económica.

Esta reconfiguración sociopolítica convocó a los pobladores marginales y campesinos con diversos procedimientos. Las constelaciones más dinámicas y expansivas, el FRAP y la democracia cristiana, ensayaron fórmulas de implantación permanente; el radicalismo se encerró en su mecanismo de representación y clientelas burocráticas; el alessandrismo, además de contar con la base del voto plural del propietario agrícola y urbano, se expandió con el llamado a los individuos, en particular. El sedicente supuesto verbal de independencia política correspondía, en la realidad social, a la gran densidad nacional de ocupaciones propias de diverso tipo.

c) El ciclo ideológico-burocrático

A muchos les llamará la atención que incluyamos en un mismo ciclo el alessandrismo con el freísmo y el allendismo, sólo a algunos que incluyamos en el mismo ciclo al freísmo y al allendismo.

Desde la perspectiva de la movilización sociopolítica, a nuestro parecer, la organización de la mediación política presentó en todo este ciclo algunas características estructurales más bien invariables, desde su emergencia final en el ibañismo, su cristalización en la segunda parte de los años 60 y su crisis generalizada, en los primeros años 70.

Es discutible la inclusión del alessandrismo en el ciclo de movilización. Sin duda, es real que desde la esfera documental tal administración tuvo rasgos desmovilizadores, especialmente, en el primer período del ciclo en que la política económica global y la conducción política se concertaron en ese sentido. "Durante 1960, la mayoría de los factores coyunturales opera en forma de la estabilización. Las expectativas inflacionarias estaban férreamente controladas, el Gobierno poseía una imagen estabilizadora y el tipo de cambio, símbolo de la estabilización, permanecía estable. Los reajustes nominales de remuneraciones habían sido drásticamente recortados; pese a que los sindicatos habían estado recuperando fuerzas tras su bajo nivel de organización y poder en 1956-58, el creciente número de huelgas no llegó a traducirse en aumentos de sueldos y salarios muy por encima de las normas oficiales."^{34/} Y, en la evaluación global de la experiencia, el mismo autor anota:

^{34/} Ricardo Ffrench-Davis, **Política económica de Chile (1952-1970)**, CEPLAN, Ediciones Nueva Universidad, Santiago, Chile, 1973, p. 45.

"En suma, durante cerca de tres años - desde mediados de 1950 a mediados de 1962 - el programa del Presidente Alessandri logró casi detener la inflación. Sin embargo, durante ese lapso no se hicieron presentes los pretendidos efectos benéficos que se confiaba que la estabilización de nivel de precios generaría, a saber, incremento significativo del ahorro nacional y un creciente flujo de inversión nacional y extranjera. Es cierto que la inversión alcanzó una mayor proporción del producto nacional, pero en alto porcentaje se tradujo en obras públicas financiadas con préstamos externos. La mayor inversión dejó una red caminera apreciablemente mejorada y una mayor cantidad de viviendas para sectores de bajos y medianos ingresos. Con todo, estos progresos sustanciales fueron consecuencia de la inversión pública más que de la estabilización. Por otra parte, no se resolvió el problema presupuestario. Los cambios tributarios consistieron en su mayor parte en exenciones impositivas y aduaneras que atentaron contra la progresividad del sistema y alentaron la evasión tributaria."^{35/}

En verdad, el Gobierno, en su primera fase, mantuvo un **tono menor** en el debate público, con alta conciencia del estrecho resultado electoral. En septiembre de 1958, no se había plebiscitado cabalmente a un Presidente ya que Alessandri obtuvo sólo el 31.2% de los votos. Entretanto, la Administración buscaba desde su inicio la ampliación de la coalición para incluir al Partido Radical con el fin de obtener un sólido respaldo administrativo y parlamentario. Las citas anteriores, a pesar de su énfasis económico muestran también las dos fases del **alessandrismo**, como una coalición sociopolítica. La crisis del comercio exterior marcó, al final de 1961 y comienzos de 1962, la reestructuración del esquema gubernamental con un nuevo estilo marcadamente político, cuyo acento no es más el manejo técnico de la economía, sino un **frente** que unifique las fuerzas políticas enfrentadas, según aquella representación, a una amenaza antidemocrática.

Con todo, desde el enfoque de la mediación política organizada, la continuidad fue mayor que la de sus políticas públicas y estrategias. En la primera fase se consolidaron las **constelaciones sociales** y se estructuraron sus aparatos políticos. Así, el **freísmo** y el **allendismo** transformaron el apoyo electoral obtenido en 1958, en implantación política desde sus universos propios. Pretendían crecer en nuevas esferas: el campesinado y los pobladores marginales. Desde el Gobierno o desde su propia coalición que lo apoyaba, aquellas preocupaciones de implantación futura no eran importantes. "El conservantismo social" del alessandrismo, en cuanto movimiento social, ni la propia esfera de influencia limitada de los partidos tradicionales, les facilitó la visibilidad ni la oportunidad de emprender la búsqueda de aquellos nuevos grupos emergentes. Por su parte, el grado de consistencia de esas nuevas constelaciones sociopolíticas opositoras, se expresó visiblemente en el Parlamento, en el cual tuvieron diversas ampliaciones legales a la participación social

^{35/} Ricardo Ffrench-Davis, *ibidem*, p. 48.

y electoral, especialmente. Estas tendrán, cuando maduren algo más tarde, gran impacto en la modificación del juego político y social (Ley 14.832 que modifica los mecanismos electorales).

Estimamos que la segunda fase del ciclo alessandrista, no merecerá reparos analíticos en su adscripción al ciclo ideológico-burocrático. En los años 1962 y 1963 se inició el gran debate social acerca del cambio social y la crisis chilena. Participaron desde el Senado los diversos líderes; en las publicaciones y en la cátedra universitaria, la fracción intelectual de la élite y el magisterio de la propia Iglesia Católica, por medio de documentos llamados Pastorales que describen la crisis, su diagnóstico y las soluciones. A su vez, mediante el movimiento sindical y los aparatos políticos, se activaron social y políticamente, en forma extensiva, nuevos participantes y esferas sociales, en una primera toma de conciencia del cambio social.

El debate muy pronto se cristalizó en estrategias políticas a través de los mecanismos electorales, que las consagran, con vistas a la sucesión presidencial. La campaña electoral, los comités electorales y los programas y plataformas de los candidatos, se formularon 2 años antes de la elección de 1964.

Como proceso social, la sucesión política ha cambiado de naturaleza. El *quantum* de lo que se juega, los que juegan y cómo juegan es más que un cambio cuantitativo, es un proceso inédito. Algunos de sus elementos tienen efectivamente un precedente histórico en otros contextos del propio orden político, sin embargo, ni en los años 1920, 1938 o 1952, la movilización social fue tan extensiva, ni en los años 1946 o 1958, la pugna ideológica o el escenario internacional aparecían tan vinculados y comprometidos en la arena nacional.

El *quantum* de lo que se juega es la transformación social profunda, pues, ahora la idea de crisis está generalizada más allá de la crítica de gabinete de los intelectuales. La **toma de conciencia** o la **concientización** según la nueva terminología en uso abarca cientos y miles de dirigentes de organizaciones vinculadas entre ellas por dos constelaciones sociopolíticas. El escenario nacional estaba abierto de un modo receptivo a la coyuntura internacional mundial y latinoamericana. La presencia de la revolución cubana, la crisis mundial de los cohetes en 1961 y la formulación de la Alianza para el Progreso por el Gobierno de Kennedy - para citar algunas situaciones - concentraron sobre el proceso político chileno las presiones e influencias de los centros de poder mundial.

El contenido omnicomprensivo o de integración total de las ideologías en pugna, amplió la polémica a temas axiológicos y al valor político de tal o cual experiencia histórica. Tal polémica sofisticada se masificaba en ciertas discusiones en que se esgrimían los estereotipos más simplificadores.

La necesidad del cambio social, que la élite exponía al cuerpo social por medio de las organizaciones, perfilaba una fisura conceptual expansiva, ya que los proyectos concretos del cambio social son antagónicos. Por su parte, el escenario era masivo.

El número de participantes creció vertiginosamente. En 1958, los inscritos eran 1.497.902; en 1963, para las elecciones de Regidores eran ya 2.570.409 y, para la elección presidencial de 1964, eran 2.915.121. Los votantes efectivos en 1958 eran 1.250.350; en 1963, alcanzaban a 2.070.657 y, en 1964, a 2.530.697. Aquellas ampliaciones electorales realizadas en virtud de sucesivas reformas a la Ley Electoral integraron, en forma primaria, a una sociedad política altamente urbana y que poseía una diversificación industrial y ocupacional, sensiblemente más moderna que hacia dos décadas. Naturalmente, el estilo político había cambiado de manera sustantiva. Ahora, los núcleos políticos que dirigían las constelaciones sociales se transformaron en partidos de masas, con una burocracia de servicios generales y redes de activistas sectoriales. Tras los comités de apoyo electoral surgían movimientos con variadas siglas, cuyo control remoto operaba desde aquellos centros unificadores. Esto último se hizo más evidente en las etapas finales de la campaña electoral de 1964, pues las dos coaliciones se arrogaban la representación de el pueblo y su tejido social multifacético. La representatividad popular la expresaban en un numeroso conjunto de organizaciones todas provistas de siglas y muy difíciles de evaluar en su implantación social.

La lógica política en la pugna por implantarse en los sectores emergentes - el campesinado y los pobladores marginales - y, la captura de fracciones de la propia base de sustentación de la coalición rival conformaban un conflicto político verbalmente agresivo. Sin embargo, su contenido de violencia física era menor. Pero, en todo caso, el conflicto era de dimensión nacional y estaba radicado de preferencia en el universo obrero y en el mundo marginal urbano y rural. La forma de representar la coalición **nacional y popular** - 12 años después del movimiento ibañista y llenando su vacío - emergió singularmente. Las coaliciones nacionales y populares eran ahora críticas de la totalidad social, rígidas en sus valores, dependientes políticamente de núcleos burocráticos, de dimensiones nacionales y con un énfasis de implantación **popular**. El solo estudio de los antecedentes de sociología electoral de la elección 1964 reflejaría como socialmente similares las coaliciones finales. Sin embargo, existe una tripolarización social, política y económica. Ocasionalmente, dos polos se reúnen en el movimiento triunfante para configurar, en definitiva, las dos plataformas electorales que se enfrentaron el 4 de septiembre de 1964. Más allá del episodio electoral, las constelaciones sociales de base, aquéllas consignadas históricamente, estaban vivas. Los conflictos seculares de los actores sociales, se habían cristalizado en constelaciones sociales persistentes y rígidas.

II. EL CONTEXTO SOCIOPOLITICO DE LA MOVILIZACION Y LA INSERCIÓN DEL PLANEAMIENTO

La etapa siguiente de nuestro análisis consiste en prever las relaciones entre planeamiento y movilización, desde el punto de vista de la élite política y técnica, para responder a las exigencias de un enfoque concentrado en la acción.

1. Una aproximación preliminar

Como introducción al tema se pasa revista a la discusión legislativa de una serie de leyes o de tentativas legales, entre 1964 y 1973. Se trata de la deliberación en el Parlamento de las leyes que estatuyen la participación social e institucionalizan el cambio social. De modo más general, constituyen el proceso político más sustantivo del ciclo. Nos pareció que dadas las características del orden político chileno era preciso consultar el contenido de esa valiosa documentación para observar el comportamiento de la élite política. El centro de interés de nuestro análisis es el proceso político y las diferentes fases de las decisiones adoptadas en materia de políticas públicas, inherentes a la deliberación legislativa. (Objeto analítico muy diferente al de la interpretación legal que en la fase legislativa estudia la historia de la Ley.)

El examen del conjunto de la legislación del período, muestra el sentido de las deliberaciones y sus resultados normativos. Así, en un primer estudio descriptivo, intentamos clasificar las numerosas leyes del ciclo estudiado (1964-1973) para seleccionar después las que, según nuestro parecer, nos permitirían conocer la relación entre la movilización y el planeamiento. Así, dividimos las leyes en dos conjuntos según se considere su continuidad o su cambio:

- a) Legislación de relativa continuidad en el orden político
 - i) Legislación económica de naturaleza distributiva o redistributiva. En esta categoría incluimos los siguientes subconjuntos:
 - ◆ Leyes económicas anuales: Presupuesto y sus modificaciones.
 - ◆ Leyes de reajustes generales de sueldos y salarios, generalmente anuales, para los llamados sector público y sector privado.

- ◆ Leyes de reajuste para los llamados **servicios postergados**, con reajuste directo de remuneraciones o reestructuración de la planta de funcionarios.
 - ◆ Leyes que conceden diversos beneficios de naturaleza económica a conglomerados, grupos o elencos reducidos de personas: condonación de impuestos, concesión de franquicias aduaneras, etc.
- ii) Legislación de protección a grupos organizados, en diversas formas de sindicalismo que demandan beneficios directos o indirectos:
- ◆ Leyes que modifican la seguridad social, de manera general para conglomerados o en particular para grupos, concediendo beneficios que determinan ingresos, de manera directa o indirecta.
 - ◆ Leyes que modifican las normas del Código del Trabajo, ampliando beneficios a sectores sociales más o menos amplios, modificando el *status* legal de ellos.
- iii) Legislación que protege o limita la ocupación profesional:
- ◆ Descripción, consagración y reglamentación de profesiones y oficios.
- iv) Legislación que subsidia en diversas formas a organizaciones sociales, culturales, religiosas, deportivas, etc.
- v) Legislación que subsidia a particulares, generalmente, por pensiones de gracia.
- vi) Legislación de protección para el funcionamiento y desarrollo de los municipios.
- vii) Legislación que promueve el desarrollo regional, por medio de corporaciones o agencias de finalidad territorial circunscrita.
- viii) Legislación que formula o especifica nuevas funciones estatales, organizando ministerios, servicios, comisiones de funcionarios o modificando los circuitos de información, decisión y control de los órganos existentes.

- ix) Legislación que regula el funcionamiento del aparato gubernamental por medio del traspaso de bienes y servicios o el traslado de grupos de personas y armonizando, fusionando e interpretando funciones legales o concediendo exenciones aduaneras u otros beneficios para una o varias unidades administrativas.
- b) Legislación que indica un cambio relativo por la naturaleza del ciclo
- i) Legislación o intentos de creación o modificación de los mecanismos institucionales políticos básicos y del acceso al poder económico.
 - ii) Legislación o intentos de modificación de las normas de apropiación de las unidades productivas, generalmente nacionalizaciones, estatizaciones o participación parcial de agencias gubernamentales.
 - iii) Legislación o intentos de ampliación de la participación política.
 - iv) Legislación o intentos de ampliar la organización y sindicalizar los sectores emergentes y fortalecer la organización sindical.
 - v) Legislación que amplía la organización territorial.
 - vi) Legislación que amplía servicios cuya finalidad es la modernización de áreas y sectores tecnológicamente nuevos en la sociedad.
 - vii) Legislación que modifica la organización de unidades y áreas culturales y crea servicios nuevos de finalidad científica o tecnológica.
 - viii) Legislación o intento de control y represión de la movilización social que afecte coyunturalmente el ejercicio del poder.

La descripción precedente no tiene otra finalidad que destacar, en el caso chileno, la importancia política de la fase legislativa, tanto por la continuidad básica de sus mecanismos de poder cuanto por el conflicto planteado en relación con el uso

de los recursos burocráticos. Sin embargo, es preciso señalarlo, la técnica legislativa dificulta el estudio detallado de cada Ley como unidad temática.^{36/}

El examen de la continuidad y los cambios relativos de la legislación permite conocer la índole del conflicto que se ha planteado pero no así el aumento de las **demandas sociales** procesadas por el mecanismo legislativo tradicional. Seleccionamos para el análisis el conjunto de leyes que indican un cambio relativo en el orden político, incorporando además algunas de las leyes que indican su continuidad, para conocer más cabalmente el contenido del ciclo de movilización.

Examinamos en general las leyes o los intentos legislativos que modifican el régimen político en un sentido amplio.^{37/} Pero, obviamente, nos interesamos fundamentalmente por los intentos legislativos, fructuosos o infructuosos, de modificaciones institucionales. Entre los primeros, el más importante es la modificación del régimen de propiedad para hacer posible la reforma agraria. (Modificación del Inciso 10 del Artículo 10 de la Constitución, promulgado el 20 de enero de 1967.) De igual trascendencia es la Reforma Constitucional que nacionalizó el cobre. También son relevantes, no ya para el cambio social en sí mismo sino para el contenido de los mecanismos políticos, las Reformas Constitucionales de 1970 y 1971 que introdujeron el plebiscito y ampliaron las garantías democráticas. Hay además otras modificaciones institucionales, de menor importancia, como la creación de una Agrupación Provincial. Sin embargo, merecen señalarse los intentos infructuosos de establecer la Cámara Unica, los Tribunales Vecinales y de modificar el contenido de las áreas de la economía. De estos tres intentos realizados entre 1970 y 1973, los dos primeros son de origen gubernamental y el último es un intento de la oposición.

Sin haber realizado un intento completo registramos la revisión de la discusión legislativa de numerosas leyes, entre las cuales es importante destacar: la que crea la Oficina de Planificación; la que estatuyó las Juntas de Vecinos; la que concedió personalidad jurídica a la Central Unica de Trabajadores (CUT); la que organizó el Ministerio de la Vivienda y, finalmente, la que estatuyó el Consejo de Televisión. Revisamos, además, las leyes anuales de presupuesto y remuneraciones, con el objeto

^{36/} Las llamadas **leyes misceláneas** - generalmente aceptadas hasta la Reforma Constitucional de 1970 - incluyen en el contenido normativo de cada Ley una variedad de materias asombrosas. Si bien la técnica legislativa mejora, no desaparece la legislación miscelánea completamente durante los años 1971, 1972 y 1973.

^{37/} La amplitud que asignamos al concepto de régimen político tiene por objeto no limitarnos exclusivamente a las reformas constitucionales.

específico de conocer las ideas y realidades de los planes económicos de las administraciones.^{38/}

Es indispensable insistir que la perspectiva del análisis de esta mínima muestra legislativa de la frondosa discusión, es conocer la forma en que se construye el acuerdo o consenso político-legislativo. Por cierto que para el análisis interesa de igual modo el desacuerdo o disenso. La formación de la voluntad política refleja en la formación de la Ley la manera en que se expresan los intereses sociales.

2. Crisis pretoriana

Recordemos que la movilización se inicia o se acrecienta con cada programa presidencial que busca realizar una transformación social profunda, en un cuadro social de enfrentamiento con las otras dos coaliciones políticas. La posibilidad de que la pretensión planificadora se imponga, depende del grado de cohesión gubernamental

^{38/} Para tener una representación lo más amplia posible del proceso político-legislativo examinamos, además, la discusión en las siguientes leyes, el tipo de conflicto planteado y el consenso obtenido: ***Crea la Dirección de Fronteras y Límites del Estado***, Ley 16.592. (Tres trámites o instancias constitucionales, negociación directa de gobierno y oposición.) ***Establece normas sobre sindicación agrícola***, Ley 16.625. (Siete instancias o trámites y una discusión legislativa de alrededor de 18 meses, por la polémica aguda acerca del sindicalismo único o paralelo o libre o contratado de acuerdo con los estereotipos discutidos.) ***Modifica el Código del Trabajo en lo relativo al pago de obreros agrícolas en días no trabajados debido a las condiciones climáticas existentes***, Ley 16.611. (Moción parlamentaria cuya importancia reside en la matriz tradicional de un reglamento autorizado por el Congreso y dictado por el Ejecutivo que entrega a la burocracia el cumplimiento de las normas.) ***Otorga la calidad jurídica de empleados a los mecánicos***, Ley 16.386. (Típica Ley que concede beneficios segmentarios y aparece dentro de los mecanismos clientelísticos.) ***Establece normas para saneamiento de los títulos de dominio y urbanización de poblaciones irregulares***, Ley 16.741. (Tres rasgos nos interesa destacar de esta Ley: creación de una juridicidad propia de la movilización social, modificación prematura de servicios públicos recién estatuidos y defensa conspicua de clientelas.) ***Normas sobre colocación en público de acciones, promesas de acciones, bonos, debentures, plantas de ahorro, cuotas de sociedades y toda clase de títulos y valores diversos de inversión y fija nueva planta del personal que señala***, Ley 16.394. (Destacamos otra matriz tradicional: la regulación de una actividad - en este caso, el mercado de capitales - facilita el fácil apoyo de todos los grupos al crecimiento burocrático, en este caso la Superintendencia de Sociedades Anónimas y Bolsa de Comercio.) ***Suprime el Bachillerato como requisito de ingreso a las Escuelas Universitarias***, Ley 16.526. (Esta supresión nace de una moción parlamentaria que combina la crítica surgida de la opinión pública con la revisión y ciertos estudios técnicos ya iniciados en la Universidad de Chile, con vistas a regular el paso de la educación media a la superior.)

y de las resistencias opositoras. Este conflicto mayor define el margen de certidumbre relativa que facilita la acción social que se guía por una prognosis social.

En términos generales, diremos que la movilización aparece como un proceso que atraviesa esferas sociales concéntricas. La redefinición interna de poder en cada esfera multiplica y aumenta el proceso movilizador hasta otras esferas estáticas. De esta manera los niveles de transformación se profundizan y la aceptación y la ampliación del cambio social se legitiman. Pero la globalidad, objeto del planeamiento, está constituida por inconsistencias y tensiones. En un nivel muy alto de generalización - con el respaldo fáctico de lo que se conoce *a posteriori* - nos parece evidente la validez para el caso chileno de la tesis de Hungtinton.^{39/} En resumen,

^{39/} "En una sociedad compleja, la comunidad política depende, pues, de la fuerza de sus organizaciones y procedimientos políticos. A su vez, ésta está subordinada al **alcance del apoyo** con que cuentan unos y otros y a su nivel de institucionalización. El alcance se refiere, simplemente, a la medida en que las organizaciones y procedimientos políticos engloban la actividad de la sociedad. Si sólo un pequeño grupo de clase alta pertenece a organizaciones políticas y actúa en términos de una serie de procedimientos, el alcance es limitado. En cambio, si un gran sector de la población está políticamente organizado y adopta los procedimientos correspondientes, el alcance es amplio. Las instituciones son facetas de conducta reiteradas, estables, apreciadas. El grado de institucionalización de las organizaciones y procedimientos es variable."

"La institucionalización es el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos. Se podría definir el nivel de institucionalización de cualquier sistema político por la **adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia** de sus organizaciones y procedimientos. De igual modo, el de cualquiera de éstos en particular se puede medir también por las mismas facetas. Si es posible identificar y medir estos criterios, los sistemas políticos pueden ser comparados en términos de sus niveles de institucionalización. Y, también, se podrán estimar aumentos y disminuciones en la institucionalización de determinadas organizaciones y procedimientos dentro de un sistema político."

"Los sistemas políticos pueden distinguirse, entonces, por sus niveles de institucionalización política y de participación política. Es evidente que en ambos casos las diferencias son de grado: ***no hay una clara línea divisoria que separe a una forma de gobierno altamente institucionalizada de otro desorganizado.***"

"En los sistemas políticos con bajos niveles de institucionalización y elevados niveles de participación, **las fuerzas sociales, utilizando métodos propios, actúan directamente en la esfera política. Por razones que explicaremos más adelante, se los llama, con justicia: pretorianos.** A la inversa, los sistemas políticos que gozan de un alto grado de institucionalización con respecto a la participación pueden denominarse: cívicos."

"Así la **modernización y la movilización social** tienden a producir en especial una **decadencia política**, a menos de que se tomen medidas para morigerar o reducir su impacto sobre la conciencia y la participación política."

"**Cada fuerza social trata de lograr sus objetivos por medio de los recursos y tácticas que mejor domina.** La apatía y la indignación se suceden constantemente: son las hermanas gemelas que indican la ausencia de instituciones y símbolos políticos de autoridad." Samuel

dicha tesis afirma que la ampliación de la participación política sin un proceso correlativo de institucionalización política conduce al **pretorianismo**. En esta monografía hemos utilizado, en varias oportunidades, el término **pretoriano** para describir diversas facetas del conflicto directo entre fuerzas sociales. Debemos reconocer, sin embargo, que estamos muy defraudados de su virtuosidad analítica. En verdad, el binomio conceptual alternativo cívico o pretoriano no tiene rigor cartesiano. Es útil para describir un régimen político definitivamente decadente, pero no explica los grados y estilos de la decadencia política. Por eso lo utilizamos aquí como un punto de partida, en una búsqueda más compleja de la crisis de legitimidad chilena.

3. Ciclos y mecanismos globales

Si el análisis llegara sólo hasta la generalidad anterior, la información monográfica sería mínima. Por ello vamos a describir otras singularidades del ciclo chileno de movilización que permitan formular nuevas hipótesis y plantearse más desagregadamente relaciones entre movilización y planeamiento.

En el tipo de periodización que realizamos en la monografía, es decir, desde el ángulo de las estrategias de la élite, el ciclo no es un proceso lineal y acumulativo desde 1964 hasta 1973. O si se prefiere, el proceso muestra una acentuación siempre constante del **pretorianismo de masa** (esa acumulación es posible que sea real en las expresiones espontáneas y en cadena de las organizaciones y los movimientos sociales).

En efecto, nos parece que sin rigor cronológico se pueden caracterizar 4 coyunturas diferentes: la primera, de 1964 a 1967; la segunda, de 1967 a 1968; la tercera, de 1969 a 1971 y, la cuarta, de 1972 a 1973. En la primera, la coalición gobernante en un tipo de conflicto tripolar, obtuvo la institucionalización de sus tentativas planificadoras por medio de negociaciones y transacciones; en la segunda, la pérdida de cohesión de la coalición gubernamental y la resistencia de las otras dos coaliciones opositoras, dificultaron la dirección e iniciativa del proceso gubernamental; en la tercera, el proceso político de la sucesión presidencial facilitó, antes de 1970, cierta capacidad limitada de dirección y, en el primer año de la nueva administración, el impulso de sus iniciativas gubernamentales y, finalmente, en la última coyuntura, por la crisis política generalizada y acumulativa, los intercambios de la élite política fueron confrontaciones bipolarizadas.

La característica de cada coyuntura política afectó al planeamiento global en una matriz en que había continuidad y transformaciones del juego social.

El crecimiento de la participación política y social se legitimó acentuadamente. El cuerpo electoral creció de manera importante y se eliminaron las obstrucciones legales para organizar sindicatos y confederaciones industriales y campesinas y se fundaron organizaciones sociales de tipo territorial. Dicha tendencia expresada en el crecimiento cuantitativo de las organizaciones ha sido perceptible y reconocida. Con todo, no se ha destacado lo suficiente el fortalecimiento de diversas profesiones y oficios reglamentados en su acceso y ejercicio laboral, ni el proceso consiguiente de sus **demandas de reconocimiento pleno y reivindicaciones propias**. La legitimación del crecimiento de la participación no encontró resistencias importantes en el proceso legislativo, salvo cuando ella aparecía ligada a un modelo que significaba un **peligro ideológico** para las demás coaliciones. Las aspiraciones de las organizaciones, por regla general, se transmitían por medio de los canales de mediación de los partidos gobernantes u opositores. Las fuerzas políticas protegían a las fuerzas sociales como sustrato de implantación y como clientela. Sin embargo, no era un nexo definible en una perspectiva electoral solamente, ya que las coaliciones políticas expresaban de modo más permanente constelaciones sociales. La consecuencia que acarrea dicha mediación para los mecanismos de asignación y distribución de recursos (cargas tributarias y **outputs** o beneficios fiscales de diverso tipo), era la velocidad creciente de los intercambios, la sofisticación de las influencias y presiones que se ejercían en todo el proceso de decisión, incluidas las esferas del Gobierno, del Parlamento y de la Administración. Generalmente, se encargaba a la Administración por medio de **facultades al Presidente**, que procediera a reglamentar o proveer las "demandas" de participación y organización registradas en el proceso legislativo.

La diversificación del aparato industrial y las nuevas políticas modernizadoras configuraban **diversas arenas decisorias**. Los actores sociales poseían recursos de poder desiguales para concurrir a defender sus intereses en **arenas políticas múltiples y simultáneas**. La arena más visible para el conjunto de los actores sociales era aquella en que se discutía el financiamiento de las remuneraciones y las cargas tributarias.

La característica de una **crisis generalizada** es la falta de autonomía de las diversas arenas múltiples citadas, la tendencia a la unificación del juego social en un juego y arena únicos (juego de suma cero).

El control de las organizaciones sociales desde un centro político no sólo impedía sus tendencias espontáneas sino que además implicaba a las diversas fuerzas sociales en el conflicto político mayor del sistema. Esto sucedía porque el mecanismo político del voto secreto y del procedimiento de listas electorales se generalizaba en diversas esferas sociales: lo adoptaban para sus decisiones internas los claustros universitarios, las asambleas sindicales, las juntas de vecinos y cooperativas, etc., con

la sola excepción de los organismos empresariales en que las elecciones carecen de resonancia. De esta manera el conflicto repercutía en la Administración pues la sociedad civil requiere los recursos burocráticos del Estado para el crecimiento de la sociabilidad. Así, el sentido final del cambio social dependía de las decisiones más cruciales del sistema político. (De ahí nació la polémica acerca de la reversibilidad e irreversibilidad del cambio social.)

4. Mecanismos políticos tradicionales y planeamiento

Salvo en la coyuntura de crisis generalizada, los mecanismos políticos tuvieron una implantación y un grado de socialización muy altos en la élite política participante. La información abierta del régimen político permitía conocer el estado de regulación de casi todos los procesos sociales y económicos. Así, modelos de procesamiento de datos permitían prever órdenes de magnitud para el desarrollo futuro de diversos programas previstos o en marcha. Además, los programas se discutían en numerosas instancias: al interior del aparato burocrático, en las direcciones políticas de las coaliciones y en las discusiones legislativas. Estos mecanismos de discusión proporcionaban certidumbres básicas para diversas políticas y permitían diseñar nuevas opciones y corregir las antiguas. La dificultad política era disminuir el aumento de las expectativas y demandas, ya que el estilo de conciliación del régimen no permitía el empleo de la coerción política como insumo regulable. El uso de una técnica represiva puede tener consecuencias muy negativas; la ausencia de coerción material o simbólica afecta a todos los mecanismos productivos y sociales, ya que multiplica la idea - real o intencionada - de vacío de autoridad, impidiendo cálculos anticipados de productividad industrial, de recursos fiscales, etc. Esto implica la necesidad de **parámetros móviles** para la formulación de políticas y estrecha coordinación de los mecanismos gubernamentales internos.^{40/}

^{40/} Hay límites tecnológicos internos objetivos - y por demás universales - para enfrentar fenómenos de fuerza mayor, como sequías y terremotos. Pero se tiene suficiente experiencia en la evaluación de sus consecuencias económicas y sociales. Una discusión que no puede desarrollarse por carencia de datos confiables es sobre la posibilidad de alternativas y si las hubo, de enfrentar las situaciones de dependencia estructural: acciones y estrategias de empresas multinacionales, compra de activo de industrias, etc. La tesis de un **capitalismo dependiente** no excluye - en nuestra interpretación - el planeamiento de opciones limitadas por aquel contexto estructural. Comprendemos que tal tesis - más allá de la denuncia social y en su aceptación como **situaciones de dependencia** - tiene consecuencias estratégicas y políticas que no son objeto de este trabajo. Al consignarlo, lo hacemos para registrar la necesidad de estudiar sus implicaciones sobre las acciones de los actores en las políticas públicas.

El circuito de información y las instancias de decisión mantenían la antigua matriz del orden político. Se mantenían las instancias de comunicación gubernamental con la sociedad, como los mensajes presidenciales y la exposición de la hacienda pública y, de discusión, como la formulación del presupuesto y su debate en las comisiones mixtas del Congreso y las deliberaciones, más o menos públicas, en los consejos directivos de los entes burocráticos. Se perfeccionaba el proceso de formación de la voluntad política de los actores sociales y políticos en sindicatos y partidos. Todo ello posibilitaba un grado de planeamiento al disponerse de los datos que resultaban de la discusión de los actores.

5. Legitimación del cambio social y planeamiento

Si se examina la nómina de las grandes cuestiones debatidas en este contexto: la organización de la propiedad y la gestión de la empresa y, al final del ciclo, la economía en su conjunto, el papel del sindicalismo, el *status* del capital extranjero, la inserción de Chile en el sistema internacional, la democratización del poder y la participación social en las decisiones, sería de nuevo muy sencillo concluir que no existió consenso en la élite política. La discusión legislativa nos conduce a reflexiones que permiten desagregar aquella conclusión válida pero demasiado general.

La legitimación de la transformación social se obtuvo por acumulaciones, cuyo efecto fue ampliar su esfera de manera permanente. Este proceso, sin embargo, tuvo dos características relevantes: a) la indeterminación final del sentido de las nuevas instituciones y, b) la ausencia total de acuerdo para modificar los mecanismos políticos sustantivos. Y, la consecuencia para las políticas públicas fue la sublegitimación (a falta de un término mejor), de mentalidades, ideologías de poca consistencia u ocasionales, que facilitaban tal o cual política pública.

La indeterminación del sentido de las nuevas instituciones o reorganizaciones sociales, *v.gr.* el asentamiento, el centro de reforma agraria, la junta de vecinos, el área de propiedad social, etc., registrada en la discusión legislativa era la consecuencia de una élite diversificada que sustentaba en común sólo una crítica social y, en sus diversos proyectos, su contenido ideológico no admitía negociaciones. Dichos acuerdos, si existen, eran de verdad, renuncias ideológicas de coyuntura, que se expresaban en declaraciones de reservas para hacerlas valer en una próxima ocasión, esperando que la nueva coyuntura les fuera propicia. En cada debate las fuerzas políticas argumentaban restando legitimidad al acuerdo anterior, ya que declaraban compartir el problema pero no la reglamentación concreta a que estaban avocadas. O, en ciertas coyunturas, la misma posición anterior se mantenía como **declaración de principio**, pues se declaraba la imposibilidad de sumarse al consenso ya que se desconfiaba de la coalición en el gobierno. Un solo caso para justificar el aserto: el "Consejo Económico Social" o "Consejo de la Economía", en que todas las fuerzas

políticas estuvieron de acuerdo en principio, sin embargo, nunca hubo consenso real para su aprobación. La carencia de este consenso para institucionalizar estas **ideas de obra** - de acuerdo con la expresión de Hauriou - fue una de las consecuencias de las características de las constelaciones sociales. Ellas surgieron de proyectos de exclusividad ideológica-social y sus consecuencias fueron de confrontación y, en la fase final, de **enfrentamientos**. Sin embargo, la legitimación del cambio indeterminado es una tendencia que iba acumulando tensiones aparentemente resueltas por estos consensos provisorios.

Sin embargo, en los mecanismos políticos sustantivos ***no hay acumulaciones posibles, ni consenso ocasional para transformarlos, sino mera aceptación procesal***. En verdad, las propuestas de transformaciones de los mecanismos políticos eran muy tradicionales y fragmentarias. No había formulación ni receptividad con respecto a un cambio de mecanismos políticos sustantivos. Las Reformas Constitucionales de 1970 no invalidaron lo rotundo de nuestro juicio. Dichas reformas se representaron como recursos de poder para la coalición, que eventualmente triunfara en la próxima elección. Más aún, la coalición que se oponía a las reformas, más tarde las utilizó a fondo como recurso de poder. La aprobación de la Reforma en 1970 se facilitó porque estuvo desprovista de connotaciones ideológicas y porque se discutió como una modernización indispensable de los mecanismos legislativos. Por lo demás, las deficiencias legislativas eran ostensibles y reconocidas por la élite política desde la Administración del Presidente Ríos. Con todo, la Reforma de 1970 introdujo una gran innovación que pudo redefinir los mecanismos políticos: el plebiscito. Esta institución política pudo haber sido, en la fase crítica de la movilización, un procedimiento para dirimir las cuestiones cruciales del debate. Sin embargo, la crisis llegó hasta el desacuerdo **procesalista** lo que impidió su aplicación. (No tiene sentido para esta monografía realizar el inventario de justificaciones procesales que impidieron la utilización del plebiscito.)

Finalmente, quisiéramos destacar una perspectiva de importancia para las políticas públicas. Las diversas coyunturas y sus actores que recurren a discursos ideológicos tan generales, podrían esconder lo que a falta de otra denominación llamamos **mentalidades** o ideologías de ocasión, que facilitan, por debajo del gran debate de las cosmovisiones, ciertas acciones sociales y acuerdos políticos. Estas mentalidades están implícitas en la cultura social: "proteccionismo industrial", "promoción social", "construcción de obras monumentales", "integracionismo", etc. En una etapa de movilización son utilizadas, por los actores en variadas coyunturas para facilitar sus demandas y, por los gobiernos, para obtener aprobación de las políticas públicas. Evaluar técnicamente las consecuencias económicas, financieras o sociales, de aquellos **arreglos** es tarea compleja porque el marco de referencia para evaluar la productividad de los actores sociales, está en discusión permanente. Los debates son necesariamente parciales: generalmente se planean los costos financieros **versus** los criterios sociales. Sin embargo, en las justificaciones que los actores utilizan como fundamento, racionalización u ocultamiento de sus demandas, se

expresan las razones más variadas. Sin un estudio particular de políticas públicas es imposible conocer la mentalidad reinante en la ocasión, que facilitó u obstaculizó la formulación y decisión respectiva.

6. El papel del Estado y sus interrogantes

Destaquemos, en primer lugar, la ampliación del Estado. Desde el aparato burocrático se iniciaron las grandes transformaciones sociales. Un observador y actor simultáneo de una etapa de movilización nos dice:

"El cambio en la composición del financiamiento y en la participación de los sectores público y privado que se produjo entre 1964 y 1970 representa una importante transformación en el sistema económico chileno. En efecto, acentúa en forma notoria la posibilidad de influir en la orientación del destino de los recursos nacionales a través de una acción planificada, ya directamente en proyectos de gestión estatal o indirectamente, transfiriendo créditos o aportes al sector privado en aquellas áreas productivas que se desea estimular. He aquí otra transformación estructural no reflejada en las cifras globales, pero cuya trascendencia es innegable si se mira en una perspectiva histórica. Si bien es cierto que la CORFO había realizado proyectos de gran importancia para la industrialización y desarrollo del país, la incursión del sector público en Chile estuvo siempre ligada principalmente a la construcción de la infraestructura - caminos, puentes, puertos, aeropuertos, etc. -, a la construcción de viviendas y a la edificación destinada a servicios de utilidad pública, educación, salud y gobierno y administración general. Como hemos dicho, las inversiones de este tipo, pese a su importancia cuantitativa, tienen una influencia limitada en el cambio de la estructura productiva en el largo plazo. Por esta razón, la política del Gobierno del Presidente Frei se orientó a modificar esta estructura tradicional de la inversión pública. Como consecuencia de ello, la inversión en infraestructura que en 1964 constituía el 12.6% de la inversión geográfica bruta, descendió al 8.3% en 1968. En cambio, la inversión pública directamente productiva subió de 32.8% en 1964 a 39.8% de la inversión total en 1968, último año respecto al cual se dispone cifras."^{41/}

^{41/} Sergio Molina, *El proceso de cambio en Chile*, Editorial Universitaria, S.A., Santiago, Chile, 1972, pp. 83-84.

El mismo autor señala:

"Por otra parte, dentro de las inversiones públicas, pasaron a tener mayor prioridad las relacionadas con los cambios estructurales, tales como las necesarias para realizar las reformas educacional y agraria, los programas de salud y la chilenización del cobre. Todas ellas tenían reducido efecto sobre la producción en el corto plazo, pero significaban transformaciones de fondo en el sistema económico, social y político chileno, con claras proyecciones para el futuro."

Con todo, este crecimiento del llamado **sector público** fue la continuación del tipo de desarrollo político del orden moderno, padrón que el proceso de movilización acentuó entre 1964 y 1970 y enfatizó entre 1970 y 1973, hasta un límite crítico. Sin pretender que poseamos el conocimiento cabal de la matriz de interrelaciones entre el poder político y el poder económico, podemos, con la ayuda de algunos trabajos anteriores, hipotetizar de manera plausible.

Un autor comentando el crecimiento del aparato gubernamental anota:^{42/}

"Cuando en un sistema dado, como es el caso de Chile, ningún actor está sistemáticamente privado del acceso al control del Estado, en ese mismo sistema ningún actor político es renuente al desarrollo del Estado porque cada cual aspira a controlarlo o lo controla. Consecuencia lógica de ello es el hecho de que el sistema político chileno gire en torno a un Estado altamente centralizado y centralista, sin perjuicio de que la distribución de poder entre los actores políticos del mismo sistema sea al mismo tiempo relativamente policéntrica."

"Todos los procesos de negociación y compromiso con los que el sistema ha afrontado las tensiones a que ha sido sometido en su historia reciente, no han hecho sino acentuar progresivamente la centralización del Estado, como eje del policentrismo relativo de la distribución del poder político."

Entre las conclusiones de su análisis el mismo autor agrega:

"El proceso de desarrollo político chileno se ha dado así en un modelo o prototipo que combina con una racionalidad muy clara el doble carácter policéntrico y estatista del sistema."

^{42/} Véase, Raúl Atria, **Agentes políticos en Chile**, en Los actores de la realidad chilena, Instituto de Estudios Políticos (IDEP), Editorial del Pacífico, S.A., Santiago, Chile, 1974, pp. 240 y 255.

Aquí queda circunscrita la hipótesis paradójica que el estatismo crece en la misma razón que aumenta el policentrismo de las fuerzas sociales y políticas. Naturalmente, la próxima etapa para aprehender aquella interrelación es configurar las arenas y los actores de las diversas políticas públicas; por ahora, conceptualmente, más adelante, de modo empírico.

7. Naturaleza de las políticas públicas

Sería plausible sostener que el crecimiento del llamado **sector público** indica que sus políticas públicas pertenecieron a géneros y especies diferentes. Obviamente, se mantuvo el rubro de políticas tradicionales. Surgieron las políticas innovadoras a las que, convencionalmente llamaremos políticas de **modernización industrial** y de **transformación social**, para incorporar desde ya, la anterior revisión legislativa de continuidad y cambio.

Sin embargo, todas las políticas tenían en común su formulación en un marco burocrático. La especificidad administrativa consistía en que cada función burocrática poseía como destinatario un sector social determinado.

Del supuesto que en el proceso de movilización se formularan políticas públicas de naturaleza diferente, se infiere que el paso analítico subsiguiente es conocer la interrelación global de ellas, ya que sus destinatarios son sectores sociales homogéneos de una sociedad heterogénea. El resultado global establecerá una regulación entre ellas más compleja que sus finalidades declaradas. Otra manera de afirmar lo mismo es preguntarse si el plan tiene coherencia, o sea, si existe regulación global de todas las políticas públicas. Esto exige averiguar el grado de coordinación de la burocracia y los requisitos mínimos para que una serie de acciones se denomine política pública. En la movilización éstos son dos requisitos. En primer lugar, la burocracia tiende a su atomización, en que cada unidad administrativa cuenta nada más que con sus propios recursos; en segundo lugar, el conocimiento de los requisitos mínimos de una política pública, es condición *sine qua non*, pues, en ese proceso, especialmente en sus fases cruciales, las acciones sociales, por mínimas que sean, repercuten fuertemente en la sensibilidad societal. Los requisitos mínimos serán: persistencia en el tiempo, efecto reconocible sobre el grupo al cual se dirige, coherencia interna y coyuntura conocida. Los dos primeros requisitos no requieren comentarios. La coherencia interna de una política consiste en que su objetivo declarado tenga un sentido último y común con su contenido intrínseco. Surge la cuestión de los límites de la política pública. En el proceso de movilización la tarea de identificar y cuantificar los déficit sociales se hace más compleja por el crecimiento constante de las expectativas; los canales de mediación previstos para llegar a sus destinatarios alcanzan un dinamismo que puede obstruirlos. Conocer la coyuntura es indispensable, porque ella connota a las arenas decisorias. Hemos dicho con

anterioridad que las arenas políticas son **múltiples y simultáneas**. Sin embargo, la especificidad del proceso movilizador es la unificación de los juegos sociales en una tendencia hacia una arena **única y total** (lo que se alcanza en la crisis generalizada final).

Con todo, aún en la crisis existe continuidad de ciertas políticas públicas. Ello nos llevó a plantearnos la existencia de consensos provisorios u ocasionales. Los vinculamos a las orientaciones culturales de la élite que tras la polémica ideológica encuentran ciertas **mentalidades comunes** que facilitan el desarrollo de ciertas políticas públicas.

8. Arenas políticas y fases de la decisión

La única forma de vincular el desarrollo del sector público al alto desarrollo de las fuerzas políticas y sociales es configurar las **arenas políticas de la decisión** para conocer el modo de apropiación y distribución social de los beneficios del sistema y los actores reales de cada política pública. Tal configuración implica, por una parte, la delimitación espacial y temporal y, por otra, el conocimiento de los mecanismos políticos de agregación y desagregación de intereses sociales. El espacio va a contener un núcleo burocrático limitado; el tiempo facilita - aunque sea convencionalmente - las fases de la decisión: elaboración, formulación, estipulación, ejecución y evaluación.

En el contexto chileno de movilización, la estipulación y la evaluación resultaron comprometidas, socialmente y, confundidas como fases específicas. La estipulación procede de la deliberación legislativa, presente o remota, que delimita de modo general el marco normativo. No obstante, la estipulación definitiva la realiza la burocracia que utiliza como herramienta la hermenéutica legal. Ella puede, así, justificar, distorsionar o modificar el marco legislativo previo.

Por su parte, la evaluación está afectada por la falta de un consenso social permanente que establezca el marco de referencia común. La evaluación por los resultados inmediatos - *v.gr.* tal efecto en la inflación o en el empleo de una política de remuneraciones - es materia de agudas polémicas. Los actores actúan en juegos sociales múltiples e interrelacionados de manera que el reconocimiento excesivo de **éxitos** a una cierta política debilita intereses eventuales y compromete el uso simulado de recursos como estratagema social. Especialmente, necesitan justificar que sus **verdaderas** necesidades o reivindicaciones no están satisfechas. Aún si un conglomerado se beneficia directamente, como suele ocurrir con los grupos o sectores medios, no cesan las demandas de reivindicaciones de tono plañidero.

Por su parte, el análisis social, que no siempre dispone de la suficiente autonomía, tarda en verificar las proposiciones acerca de las políticas públicas que objetiven el debate social.^{43/}

^{43/} La tendencia evaluativa de las políticas ha comenzado con estudios pioneros de políticas económicas y sus efectos redistributivos. Las preocupaciones analíticas han sido los instrumentos de política económica redistributiva. El siguiente testimonio del ex-Ministro de Hacienda, Sergio Molina, sintetiza así el punto:

"En resumen, una política de redistribución del ingreso cuyo principal punto de mira es el aumento de las remuneraciones del trabajo, presenta gran dificultad para coordinar los aumentos programados y los efectivos, de tal manera que se puedan cumplir también las demás metas del programa. Además, los beneficios tienden a concentrarse en grupos relativamente pequeños de trabajadores, quedando al margen la gran mayoría."

"Hemos querido destacar los aspectos conflictivos de la política de remuneraciones, no porque veamos en ellos el único elemento que pueda influir en el incumplimiento del programa de un gobierno, sino porque tenemos clara conciencia de que los grupos afectados por la política de redistribución y por los cambios que se propongan para alterar la estructura de poder existente harán lo posible por frustrar los planes gubernamentales. Esto pasa a constituir un dato del problema. La adhesión consciente de los trabajadores, especialmente de los organizados, es una condición necesaria para el éxito, ya que son ellos un pivote esencial en el proceso de cambio. Sin embargo, se requiere un alto grado de madurez y convicción para que dejen de lado su actitud reivindicacionista y la sustituyan por una actitud razonada y participante, en que puedan posponer aspiraciones, aún las legítimas, que son perturbadoras para lograr las transformaciones de fondo conducentes a la construcción de una sociedad en que ellos sean efectivamente los protagonistas." Sergio Molina, *op.cit.*, p. 137.

En CEPLAN, *Bienestar y pobreza*, Ediciones Nueva Universidad, Santiago, Chile, 1974, Universidad Católica de Chile, varios economistas evalúan los efectos redistributivos de las políticas públicas.

"La segunda condición para un proceso de desarrollo igualitario se relaciona con el marco institucional. Los problemas que en esta esfera se plantean son extremadamente complejos, como ya vimos antes. Por un lado, el logro de la mayor eficiencia requiere incentivos económicos de importancia para los trabajadores, en especial para los que laboran en el sector moderno, que no se encuentran precisamente entre los grupos más pobres de la población. ¿Cómo compatibilizar esta tendencia con el requisito básico de un proceso redistributivo, es decir, la participación creciente de los sectores de más bajos ingresos en los mecanismos de decisiones? Es claro que si los pobres no participan organizadamente en la determinación, por ejemplo, de cuánto excedente deben transferir las empresas del área social al Estado para sostener

el proceso redistributivo y de inversión, es poco probable que el gobierno central pueda por sí sólo inducir al sector laboral del área social para que efectúe esas transferencias en favor del resto de la clase trabajadora."

"Se hace imprescindible, entonces, el diseño de mecanismos que aseguren la participación de los más pobres en las decisiones básicas de la política económica. En la práctica, esta tarea es extremadamente dificultosa. Por un lado, si bien entre los más pobres hay grupos que tienen algún grado de organización sindical, como es el caso de los obreros de las pequeñas empresas industriales y los obreros agrícolas, hay otros que no la poseen en absoluto. Es el caso de los trabajadores por cuenta propia y, en alguna medida, de los pequeños propietarios agrícolas. No es fácil, por tanto, su incorporación a los mecanismos de decisiones del Estado."

"Un segundo factor determinante es que, de hecho, la capacidad reivindicativa de los diferentes grupos está estrechamente asociada a su ubicación dentro del aparato productivo. Desde este punto de vista, la capacidad de presión sobre el Estado de los obreros en los servicios o de los trabajadores por cuenta propia no será comparable a la que puedan ejercer, por ejemplo, los obreros del cobre. El traspaso de poder a los grupos situados en los sectores de menor productividad no puede generarse, por lo tanto, sólo a partir de un acto de voluntad política por parte del Estado, sino que debe sustentarse también en una acción de reorientación de la inversión que haga posible el traspaso gradual de los trabajadores situados en actividades menos productivas a sectores de mayor productividad."

"Un enfoque de este tipo supone una innovación radical en los instrumentos redistributivos empleados hasta ahora. Como se señaló, el cambio en la composición del consumo requiere no sólo de acciones sobre la demanda, sino principalmente de transformaciones en la oferta. Por otro lado, el éxito de una redistribución significativa depende del apoyo social y político proporcionado por los grupos a los que se pretende favorecer."

"La revisión de los instrumentos disponibles demuestra de manera inequívoca que los resultados realmente irreversibles no pueden alcanzarse de inmediato. Los intentos redistributivos que desconocen factores tales como la rigidez de la estructura productiva, la débil organización política de los grupos desposeídos y los valores culturales distorsionados que imperan en amplios grupos de la sociedad, están destinados al fracaso. El populismo reivindicativo tiene un alcance limitado y reversible. Sólo una transformación que altere en favor de las mayorías, las relaciones de productividad y de poder y, que sitúe, de manera coherente y sistemática, las políticas públicas al servicio de la causa redistributiva, podrá asegurar un avance definido hacia una sociedad más igualitaria, desarrollada e independiente."

A esta altura de nuestro análisis, no hemos aportado un diseño de estrategia que facilite la evaluación de las políticas en el ciclo de movilización. Con todo, pensamos que la matriz requerida debe construirse por aproximaciones sucesivas, de manera que del enorme bagaje de información, se infiera un procesamiento teórico que llegue a relaciones significativas. Por eso, la matriz es el centro del enfoque.

CAPITULO III

INSERCIÓN GLOBAL DEL PLAN

I. EL PLAN Y EL CONTEXTO DEL ORDEN POLÍTICO

En el sistema político moderno, la idea de un plan se confunde con el programa de los diversos candidatos a desempeñar la función de Presidente de la República.

Las tendencias al planeamiento moderno, sin embargo, surgen de la diversificación industrial. Generalmente, se acepta como primera tentativa de planeamiento parcial la que nace de la política explícita de sustitución de importaciones. En la primera administración frente populista - el Gobierno de don Pedro Aguirre Cerda - se creó una agencia industrial, la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). Al final de los años 30 y comienzos de los 40, se configuró una coalición sociopolítica para enfrentar las dificultades económicas derivadas de la Segunda Guerra Mundial y en el seno de la CORFO, se especializó una incipiente élite tecnocrática, encargada de ejecutar los primeros programas industriales.^{44/}

^{44/} En su *Estrategia y Plan* (Editorial Universitaria, S.A., Santiago, Chile, Textos del ILPES, 1972), Carlos Matus muestra la dialéctica entre el contexto histórico y el conocimiento preliminar de la planificación: "De ahí que durante las primeras etapas predomine un criterio de proyecciones a mediano o a largo plazo de lo económico, más que un concepto amplio de acción de gobierno; y este hecho tuvo diversas consecuencias sobre los procesos posteriores de la planificación en América Latina. La planificación, tal cual hoy la conocemos, surge como un posible método para abordar los problemas que presentaba el patrón **predominante y vigente** de desarrollo: el de la sustitución de importaciones. Cada momento histórico influye sobre las formas de pensamiento y éstas, a su vez, estructuran las categorías de análisis de los métodos de acción correspondientes; así lo demuestra la sociología del conocimiento. En este caso, parece evidente que la toma de conciencia sobre el significado del retraso frente al mundo desarrollado y las teorizaciones sobre las tendencias congénitas al desequilibrio del comercio exterior, junto a las aspiraciones de superar la etapa agraria para ingresar a la fase de industrialización, constituyeron estímulos para la reflexión en torno a esos problemas. Vale decir, que los conceptos por entonces elaborados son, en cierto sentido, argumentos y pruebas que refuerzan la necesidad de sustituir importaciones para industrializarse y crecer más rápido y también sientan las bases de un instrumento permanente de previsión y toma de decisiones coherentes con el pensamiento ya explicado."

Las tendencias iniciales del planeamiento están connotadas por la preocupación de comenzar planes sectoriales de desarrollo.

El Plan de Acción Inmediata de la CORFO se legitimó finalmente, después de las dificultades legislativas que enfrentó la Administración para institucionalizar la CORFO y sus filiales; así nacieron diversos planes sectoriales, como el siderúrgico, que tomó cuerpo en la Compañía de Acero del Pacífico (CAP). Las realidades sociales y políticas tras este planeamiento son evidentes: en 1946 la CAP resumía así el proceso de su gestación:

"En otras palabras, un grupo numeroso de hombres de negocio y de técnicos chilenos, llega en este informe a la conclusión de que la industria siderúrgica nacional es necesaria, posible y además constituye un negocio recomendable para el inversionista particular".^{45/}

Se omite mencionar en la coalición planificadora, sin duda para mantener la imagen de neutralidad, al personal político y burocrático del Partido Radical. Sin embargo, era el radicalismo el eje político que hacía viable el desarrollo de los diversos programas sectoriales, facilitando en el Congreso la aprobación de leyes proteccionistas y proveyendo de personal burocrático a los nuevos entes nacionales, llamados empresas o institutos descentralizados - la Empresa Nacional de Electricidad S.A. (ENDESA), la CAP, la Empresa Nacional de Petróleo (ENAP). El financiamiento

"La planificación adopta en consecuencia categorías de análisis inherentes a esas formas de pensamiento. El concepto de **sector** económico resulta así satisfactorio y suficiente para mostrar la mayor participación que debería tomar la industria frente a la agricultura; por consiguiente, no parecen necesarias otras categorías conceptuales. La idea misma de **plan** podía en ese momento obtener quizás menos difícilmente que ahora la solidaridad de los principales grupos sociales ante una política de mayor crecimiento, industrialización y sustitución de importaciones. Expresiones tales como *proyección, neutralidad de la programación, coeficiente de inversión y de ahorro, tasa de crecimiento, relación producto-capital, grado de industrialización, insuficiencia dinámica, brecha, insumo-producto*, etc., están relacionados con el problema de programar coherentemente un mayor ritmo de crecimiento y una mayor participación de la industria mediante la sustitución de importaciones. Esa realidad metodológica en el plano de las categorías de análisis es perfectamente coherente con la preponderancia sustantiva que tales temas tuvieron en los primeros planes de desarrollo. Desde otro ángulo, también podría decirse que la **modelística** de la planificación tenía en ese momento plena coherencia con los temas que abordaba la política de desarrollo (pp.20-21)."

^{45/} La Compañía de Acero del Pacífico y la industria siderúrgica en Chile, Imprenta Universitaria, Santiago, Chile, mayo, 1946, p. 12.

atado de las filiales de empresas norteamericanas no despertaba resistencia social y política en la coyuntura de postguerra, años que consagraron el monopolio bélico e industrial de los Estados Unidos en el frente antinazi.^{46/}

En los sectores agrario, urbano, educacional, los intentos planificadores en los años 40 y 50 fueron, más esporádicos y de menos relevancia. Hubo un intento de plan agrario en la Administración Ríos y más tarde, en la Administración Ibáñez. Sin embargo, la congelación sociopolítica de la cuestión agraria impidió que los documentos vinculados a él tuvieran una implantación social; en realidad, lo que hicieron fue acumular información y formular problemas. Los planes de desarrollo integral de una región como Aysén, a comienzo de los años 50, fueron esfuerzos pioneros sin relevancia práctica. Y los planes de remodelación de ciudades - como La Serena - o las franquicias para las regiones extremas del país, testimonian tendencias planificadoras parciales.

En la elección presidencial de 1958 se discutió por primera vez la necesidad de la planificación. Surgieron ciertos programas sectoriales para responder a problemas que la élite política, en un contexto primario de movilización, había detectado como básicos: de vivienda, de salud y de educación.

Sin embargo, el candidato triunfante no ocultó su escepticismo ante los instrumentos de la planificación que, sin embargo, desde el Departamento de Estudios de la CORFO y, ajenos a los cambios políticos, continuaron ampliando la esfera de preocupaciones planificadoras e impulsando el lento avance de los instrumentos de ejecución.

El Programa Nacional de Desarrollo Económico 1961-1970 y sus consecuencias políticas

El estudio de las causas que en conjunto llevaron a formular el Programa Nacional de Desarrollo Económico 1961-1970 es muy rico y variado. Se ha insistido - con razón pero generalizando demasiado - que tales programas se aceleraron con el objeto de obtener crédito de los organismos internacionales. En aquella coyuntura internacional, el gobierno americano, especialmente, exigía para otorgar préstamos un cuadro de transformaciones sociales compatibles con el modelo de la Alianza para el Progreso. Esas razones eran reales, según todos los testimonios confiables obtenidos. Sin embargo, requieren algún análisis complementario. La Ley que creó la CORFO, el mecanismo jurídico de aprobación del plan, la integración política del Consejo de la CORFO que lo aprobó y la diferente posición ideológica de los técnicos que lo formularon, dan fe de un consenso de ocasión muy significativo, así como el mecanismo de aprobación legal da una imagen de continuidad y preocupación.

^{46/} Ver Capítulo VIII, Letra C: El financiamiento, *op.cit.*, p. 52.

planificadora. En el Consejo de la CORFO abundaban los representantes del empresariado; sin embargo, no faltaban los políticos, para suplementar la legitimidad; ni tardaron en aparecer los cuadros técnicos. Sus diferentes posiciones posteriores hacen patente - *a posteriori*, es cierto - que los particularismos de los proyectos tecnocráticos y políticos que convergieron en el Plan. Finalmente, destaquemos que un nuevo y trágico terremoto facilitó socialmente la aceptación de un plan de reconstrucción. Pero, a nuestro juicio, la razón básica que facilitó el Plan, fue la conducción política que rehuyó el conflicto y necesitó el planeamiento como una forma de consenso. Para los primeros gabinetes del *alessandrismo*, el nervio de su tarea era un plan antinflacionista; su teoría del desarrollo implícita suponía que el crecimiento se lograría por la vía de racionalizar los controles, esto es, a través de un proteccionismo que respaldara, fomentara y protegiera la empresa privada, dándole estabilidad financiera, crediticia y sociopolítica, sin aumentar sus cargas tributarias ni el costo de las remuneraciones y de la seguridad social. El éxito antinflacionista inicial de la Administración reforzó estas convicciones. Las nuevas exigencias técnicas del planeamiento se facilitaron, en un comienzo, por el estilo de gobierno y la atenuación de los conflictos sociopolíticos, cuya potencialidad se reflejó en las cifras electorales de 1958, en los nuevos partidos emergentes y en las reivindicaciones sindicales.

El análisis cuidadoso, especialmente de las **Notas preliminares** y del **Resumen prefacio del Programa Nacional de Desarrollo Económico 1961-1970** ^{47/} y la **Sinopsis del Programa Nacional de Desarrollo Económico 1961-1970** ^{48/} nos confirman el estilo y sentido político del planeamiento. Su defensa es muy vaga y general: "Los problemas económicos nacionales no han alcanzado las soluciones más adecuadas porque se les ha encarado en forma aislada, sin una visión de conjunto, lo que ha incidido en el lento desarrollo del país". Hay puntos críticos y de indudable transacción político-técnica como éste:

"La inflación y los déficit en el Presupuesto de la Nación y en nuestro comercio exterior emergieron esencialmente de causas económicas profundas. Es pues, imprescindible reconocer esas causas, a fin de encontrar soluciones permanentes y adecuadas a esos problemas latentes."

Y a continuación:

"El Gobierno ha realizado con éxito un plan antinflacionista, basado en un ordenamiento del sistema monetario, crediticio y de la política de sueldos y salarios. *Asunto importante es ahora armonizar estas medidas antinflacionistas con un desarrollo económico más acelerado.*"

^{47/} **Programa Nacional de Desarrollo Económico 1961-1970**, Talleres Gráficos "La Nación", Santiago, Chile.

^{48/} **Sinopsis del Programa Nacional de Desarrollo Económico 1961-1970**, Santiago, Chile, enero, 1961.

Interesa destacar que la emergencia de la planificación es coetánea con el nacimiento de la Asociación de Libre Comercio (ALALC). En las **Notas preliminares** se consigna: "no obstante, se estima que la información estadística y económica reunida para este trabajo será útil para las negociaciones económicas de Estado a Estado". La integración latinoamericana obliga a tener una perspectiva nacional del desarrollo, es el argumento tecnocrático implícito en diversas partes de ambos documentos. Del mismo modo, la justificación del Plan se inscribe en una corriente económica mundial: "la idea de programar el desarrollo económico, dentro del concepto democrático, ha prosperado en las últimas dos décadas y ha contado con la iniciativa y el respaldo de instituciones de tanto prestigio como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF)".

Sin embargo, el consenso de ocasión se rompió al ritmo de los conflictos inherentes a ciclos políticos del régimen. Los equipos técnicos se disolvieron y comenzaron a comprometerse cada vez más con el dinamismo de movimientos y partidos emergentes. El Plan Decenal adquirió, para las fuerzas que disputaban la sucesión política, el valor de un símbolo de falta de **voluntad política** o de un diagnóstico incompleto de una **crisis integral** o el carácter de un símbolo de falta de participación social en la tarea de planeamiento. Este triple *leit motiv*, sin embargo, no reflejaba una idea común del cambio social.

La institucionalización del planeamiento, en el contexto sociopolítico de la movilización, como anotamos previamente, tuvo períodos característicos ligados a la evolución de los regímenes políticos respectivos. La institucionalización preliminar estuvo ligada a las tendencias y conflictos de la élite política y tecnocrática en la amplia discusión previa a la elección de 1964. Las dos candidaturas dinámicas convocaron, en un proceso mixto de formulación de problemas y proselitismo electoral, a los **profesionales y técnicos**. La discusión de las plataformas electorales resultó de una amplitud desconocida; el avance de la comunicación social extendió la discusión de perspectivas de desarrollo generales y sectoriales a diversas esferas sociales (el tema del cobre, por ejemplo, permitió comparar las proyecciones de la chilenización y la nacionalización).

La participación electoral durante el proceso que culminó en 1964 fue específicamente pragmática en una especie de doble parámetro: el tecnocrático, que elaboró, un diagnóstico racional de la situación de crisis y el democrático, que confió en la elaboración de los programas desde la base social, aunque en rigor, fueron los dirigentes de diversas asociaciones y grupos los que hicieron oír su voz. El liderazgo define, organiza y acentúa las líneas de tal o cual planteamiento, elaboración que en la coalición triunfante se tradujo en el *Libro Azul*, resultado de un **congreso de profesionales y técnicos** y el *Libro Blanco*, síntesis pragmática preparada por el Comando Electoral.

La Central Coordinadora del Plan (CECOP) fue la oficina encargada de la parte concreta del programa presidencial de la coalición triunfante en 1964. De entre sus miembros se reclutaron, en su mayoría, los futuros funcionarios principales de la Oficina del Plan. En la CECOP se destacó la inspiración de Jorge Ahumada, como líder con experiencia y conocimiento en materia de planeación, en la tarea de formación de los nuevos equipos.

El proceso electoral agravó la pugna iniciada en la mitad del decenio de 1950 con la agudización del debate y la polémica, hasta entonces real, pero limitada durante una década al movimiento sindical y a las organizaciones estudiantiles y ahora ampliada a los movimientos de pobladores y campesinos. Sin embargo, las tensiones, frecuentes en las organizaciones sociales, no impedían antes de 1964 acuerdos de emergencia o consensos más amplios. Incluso en los propios cuerpos legislativos, facilitados por la lógica parlamentaria, se generaban entendimientos próximos a una coalición en las plataformas rivales del 4 de septiembre de 1970.

II. LA CONFIGURACION DEL PLANEAMIENTO EN LA ADMINISTRACION FREI

1. El programa presidencial: configuración de las tendencias planificadoras

Por su carácter de actores principales, en el proceso de la primera institucionalización del plan, es necesario referirse a las fuentes planificadoras de la coalición triunfante. Utilizaremos un tipo ideal triple para identificarlas de manera abstracta dentro de una constelación concreta que a veces integró, coordinó o diversificó las realidades, en el marco de una tensión permanente entre ellas. Sin destacar alguna sobre otra ni hacer consideraciones políticas de coyuntura, ellas fueron tres: el liderazgo, el tipo de coalición y la integración de un proyecto político. Este proyecto unificó en su representación la ideología comunitaria, que orientaba la visión sociopolítica de grupos medios de origen católico y la prognosis técnica de la élite intelectual, cuyo diagnóstico social era radicalmente crítico.

La lógica de las tensiones internas y externas de la plataforma política llamada **Revolución en Libertad**, no es en esta monografía objeto de tratamiento especial. Sin embargo, queremos anotar al mencionar tales tensiones que para el análisis político ellas son importantes, pues permiten aprehender lo específico de las estrategias en curso, que afectaron de manera decisiva la configuración del Plan y su institucionalización. Sólo aquella sociología de las constelaciones sociales, cuya ausencia hemos lamentado, permitiría comprender cabalmente el intercambio de poder

de los actores, en el ciclo de movilización. (En tal análisis, los contextos estructurales y las representaciones accionales, configuran un escenario para las tácticas y estrategias, sin un reduccionismo conceptual que hiciera hincapié en los **determinismos** económico-sociales o los **voluntarismos** de los proyectos políticos.) Sin embargo, obligados por los límites de esta monografía a registrar sólo lo sustantivo y consciente de que empobrecemos una realidad más rica, nos referiremos únicamente al sentido de aquellas fuentes de la planificación.

La vieja idea de crisis - ahora retomada como diagnóstico y prognosis del subdesarrollo por mediación del conocimiento tecnocrático -, el liderazgo político ya institucionalizado y la ideología comunitaria como orientación concreta de transformación y movilización social, definieron la acción de la élite de la coalición triunfante en septiembre de 1964. La idea de crisis encontró asidero en los académicos, profesionales y estudiantes que habían desarrollado conocimientos científicos y tecnológicos de manera sistemática. La ideología comunitaria apareció en la conciencia política y social de la Iglesia Católica. Ambas directrices culturales, que unas veces se unían y otras se oponían en su orientación, necesitaron y encontraron un liderazgo, con su respectiva burocracia, que movilizó a la sociedad nacional con intención global.

Digamos brevemente algo más sobre las tendencias culturales subyacentes en aquellos impulsos de planificación. A la primera tendencia la llamamos tecnocrática, por apoyarse en la racionalidad y la prognosis y hacer uso de instrumentos derivados de la ciencia y la tecnología modernas. Los profesionales, identificados con esta tendencia habían realizado estudios de postgrado en centros académicos europeos y americanos, o habían recibido formación sistemática o asistencia técnica de los organismos regionales de las Naciones Unidas. Por su parte, la tendencia que hemos llamado **comunitaria**, se representaba a sí misma como una síntesis que sobrepasaba la perspectiva axiológica individualista y colectivista de la sociedad. El valor central de tal proyecto político era la solidaridad que se expresaba programáticamente en el postulado de la integración social. Al institucionalizarse el plan, las ideas del proyecto político y sus vertientes se expresaron de esta manera:

"En el campo económico y social, el propósito fundamental del Gobierno de Frei será la promulgación y cumplimiento de un Plan Nacional de Desarrollo. Esta determinación de abordar en forma coordinada e integral los problemas económicos, va unida a la resolución de aplicar un trato social justo que alcance especialmente a los sectores más oprimidos de nuestra sociedad."

"Hasta ahora, los gobiernos han desenvuelto su política económica y social en forma inconexa, discontinua y con medidas frecuentemente antagónicas. Los resultados de esta actuación están a la vista. Podrían resumirse así: agricultura aletargada; desarrollo industrial sin criterio orgánico; gran minería que tributa pero no realiza; una política de inversiones de acuerdo con el interés nacional: comercio exterior insuficiente, comercio interno y servicios

hipertrofiados por lo general; educación inadecuada e insuficiente; habitación insalubre; servicios de salud deficientes; previsión social anarquizada; baja tasa de ahorros."

"Los grupos técnicos que dirige Eduardo Frei han estudiado cada uno de estos problemas y llegado a la conclusión categórica de que, dados los recursos humanos y naturales de Chile, sólo mediante una planificación económica y social integral se estará en condiciones de solucionarlos."

"Las investigaciones, estudios, preparación de los esquemas de planificación y ejecución de los Programas, requieren una organización que los centralice en una oficina de la más alta jerarquía institucional, bajo la dirección del propio Presidente de la República."

"La Oficina Central de Planificación, que será creada en el momento mismo en que Eduardo Frei asuma el poder, será el organismo directivo de las labores esbozadas."

"El proceso de Planificación se realizará a través del cuerpo social, en sus distintos niveles, desde las bases hacia arriba, de modo que en el nivel nacional se realice solamente la coordinación necesaria para compatibilizar los distintos programas con el bien común nacional y con las disponibilidades de recursos y se dirigirá a servir las auténticas necesidades económicas y sociales del hombre incorporándolo como agente responsable de su propio devenir."

"Algunos países que en América Latina han creado organismos de planificación, perpetúan el esquema paternalista del Estado tradicional. El proceso de planificación sólo se realiza en el nivel alto de Gobierno, tanto en sus aspectos técnicos como en su aceptación nacional. En un diálogo exclusivo entre el Ejecutivo y el Parlamento, proyectándose, luego, hacia la comunidad con un conjunto de decisiones ya tomadas que, en forma de un programa económico cerrado se pretende realizar dentro de los plazos preestablecidos."

"En cambio, el Gobierno de Frei considera dentro de las disposiciones legales que se dicten, la participación efectiva de las diversas organizaciones a través de las cuales se expresa el hombre tanto en su dimensión vertical nacional (llámense centrales de trabajadores, asociaciones de empresarios u otras formas de organización de la vida nacional) como en la horizontal - local - regional (sean juntas regionales, juntas vecinales, centros para el progreso u otras)."

"De esta manera se garantizará el proceso democrático de la planificación."^{49/}

^{49/} El gobierno nacional y popular, Folleto sin pie de imprenta, Santiago, Chile, 1970, pp. 20-21.

La idea de un Plan Nacional de Desarrollo debe entenderse como el intento de concretar de manera orgánica las respuestas en todas las dimensiones, a la **crisis integral de Chile**, para utilizar intencionadamente el título del libro de Jorge Ahumada.^{50/}

Según la opinión de la élite de la coalición gobernante, testimoniada en cientos de opúsculos, discursos electorales y documentos de Gobierno después de noviembre de 1964, Chile experimentaba una triple crisis: económica, sociopolítica y cultural. El concepto de **Revolución en Libertad** era la respuesta a esa crisis e incorporaba la movilización como parte integrante de sus presupuestos ideológicos y de su *praxis* política. Es el propio Ahumada quien escribe:

"Hay que movilizar psicológicamente al pueblo y al partido de la revolución. Si no han movilización psicológica, las posibilidades de llevar a cabo la revolución en libertad son mínimas. Lo que estoy diciendo hay que interpretarlo en el contexto del esquema de la crisis integral, del que hablé al comienzo. Es muy dudoso que sin ella se resuelva la cuestión de la desigualdad de la distribución del ingreso y de la estabilidad y, a mi modo de ver, me parece prácticamente imposible que se resuelvan de un modo permanente los problemas de la participación y la representatividad sin crear primero la movilización."

"Hay quienes temen a la movilización psicológica del pueblo, por la experiencia tan desgraciada de las expresiones populistas en tantas partes del mundo. Yo no le temo, porque creo que todas esas experiencias no demuestran las debilidades del pueblo movilizado, sino la incapacidad de los líderes. Líderes sin moral y sin doctrina movilizan al pueblo en su propio beneficio y para tareas negativas, para tareas de destrucción. Nosotros sabemos que lo podemos movilizar para construir escuelas, para combatir la inflación, para mejorar la comunidad, para plantar árboles y organizar coros, para proteger a la infancia y para cumplir las millones de tareas que hay que cumplir en este país, incluso para la tarea de mantener vivo el espíritu de la revolución."^{51/}

Observemos la manera en que se articula la movilización con el diagnóstico y la estrategia. El diagnóstico de crisis, connotada de integral, indicaba que sus dimensiones socioeconómicas y sociopolíticas, eran expresión de la decadencia del país. En la esfera socioeconómica, se identificaban como realidades críticas el lento crecimiento de la economía, la inflación, la desigual distribución del ingreso y la creciente dependencia; en la dimensión sociopolítica, se detectaban mecanismos insuficientes de participación política y social, falta de representatividad de los dirigentes y carencia de solidaridad social.

^{50/} Jorge Ahumada, **La crisis integral de Chile**, Editorial Universitaria, S.A., Santiago, Chile, 1966, pp. 42-43.

^{51/} Jorge Ahumada, *op.cit.*, p. 44.

Para cada diagnóstico pormenorizado, el programa presidencial buscaba formular una prognosis específica.

La estrategia - tal como se planteaba - requería movilizar a los agentes sociales, dada la extensión y profundidad del cambio social propuesto. Dicha movilización, sin embargo, debía tener en consideración los fundamentos del programa y necesitaba adecuarse al marco político y al cambio socioeconómico global y gradualista. En suma, la movilización que la coalición gobernante debía utilizar como recurso de poder exigía una muy alta cohesión entre sus diferentes objetivos. La tarea de cohesionar etapas y objetivos recaía en el partido gobernante y, en términos más generales, en la coalición gubernamental política y burocrática.

2. En búsqueda de una fórmula política de inserción del plan

El triunfo electoral de septiembre de 1964 y asunción de funciones de poder en noviembre del mismo año sólo significaron ocupar la Presidencia, pues la triple polarización fue manifiesta desde el comienzo en el Congreso Nacional, donde la coalición triunfante era minoría. Aún después de las elecciones parlamentarias de marzo de 1965, en las cuales el partido gobernante obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, los mecanismos de renovación parcial del Senado le impidieron lograr la mayoría absoluta en él.

La movilización social dirigida por las organizaciones gubernamentales enfrentó una doble oposición política de naturaleza legislativa y social. Hay que recalcar esta pugna, que se manifestó principalmente en las dos Cámaras del Congreso, pero cuyos efectos provocaron conflictos en el *continuum* en que las fuerzas políticas de izquierda y derecha se insertan socialmente. La izquierda, recurrió especialmente al sindicalismo reivindicativo y a la crítica social por los medios de comunicación. La derecha esgrimió la crítica social y la percepción de amenazas para las organizaciones del empresariado, temerosas de las consecuencias posibles del cambio social.

Para el Partido gobernante, cuyo programa suponía diversos cambios sociales profundos, la idea del plan aparecía más bien como la respuesta a la necesidad estratégica de superar los obstáculos opositores y fue precisamente el contexto opositor el que predispuso a la coalición gubernativa a sobrevalorar el contenido sustantivo de su plan.

De todos los programas que había iniciado o estaba por iniciar la Administración, el más controvertido por la oposición era el de promoción popular. La crítica surgía porque la experiencia de desarrollo de la comunidad se iniciaba masivamente y estaba ligada inexorablemente a la movilización electoral, previa y

posterior a la campaña presidencial. Se criticaba lo ambicioso del programa, su financiamiento, su **aprovechamiento electoral**, la falta de órgano administrativo competente, o sea legal, para realizarlo. A ello se agregaba en círculos intelectuales, la denuncia del carácter parcial y alienante de la promoción para enfrentar la marginalidad. Tanto gobernantes como opositores suponían que la promoción popular podía llegar a ser la **praxis** social del plan, su instrumento o brazo ejecutor.

Al planeamiento, como coordinación y racionalización técnica, nadie lo cuestionaba directamente. Por la lógica del ordenamiento jurídico y por el calendario electoral, siempre en marcha, la arena para las grandes transformaciones institucionales era el Congreso y el lapso de tiempo para la aprobación de una reforma constitucional que contuviese una formulación del plan con participación popular se acortaba inexorablemente. En la lógica del sistema político, hay que obtener a través de la negociación política un acuerdo que permita tales reformas. Sin embargo, el espíritu de identidad y la exacerbación ideológica hacían difícil obtener un acuerdo o una reformulación respecto de la promoción popular, que según algunos, representaba lo más nuevo de la **Revolución en Libertad**. En efecto, tras la promoción popular se hallaba la idea de reintegrar orgánicamente el cuerpo social, que hasta entonces sólo podía pasar a ser cuerpo político a través del mecanismo electoral. La carencia de una textura social, de un grado plausible de asociación de los marginados que mejorara sus posibilidades de formular **demandas** al sistema parecía evidente a los protagonistas de la coalición. El escenario político era el **viejo mundo consular** de representantes que se han oligarquizado. Existían recursos de poder administrativo y algunas herramientas legales que podían facilitar o contribuir a la tarea **asociacionista**. Pero una transformación del esquema institucional que modificara las instancias de formulación de la norma legal suponía una redefinición constitucional. De igual modo, un nuevo esquema social que abarcara la gestión y la producción industrial suponía una reforma a la empresa, ante el peligro de transformar al marginado urbano o rural en un mero reivindicador del consumo, ajeno a la propia racionalidad de la gestión industrial. El plan, junto con generar un crecimiento del producto geográfico bruto, debía orientar al nuevo sector marginal que se incorporaría al mercado de manera que fuese más allá del mero consumo. Surgía entonces la necesidad de una instancia en la cual las fuerzas sociales estuviesen representadas en sus **demandas** de un modo directo, sin mediación política que imposibilitara o falseara el regateo y la transacción medular que significarían los aportes y beneficios del plan, concebidos como una suerte de **contrato social** en gestación. El símil francés pareció entonces muy claro y en los círculos encargados de la planificación se perfiló la idea de crear un **consejo económico-social**.

El ambicioso programa planteado enfrentó desde el primer momento graves dificultades estratégicas. Desde el ángulo institucional, implicaba modificar la Constitución, en su sentido fuerte de normas básicas que organizan la distribución del poder. Desde el ángulo productivo requería una política que ampliara el ahorro de la comunidad, para transformar su posterior inversión en crecimiento industrial y en

apropiación social, la distribución de los frutos de esta nueva área económica dinámica. (Más tarde se le llamaría **fondo de capitalización**.)

A través de la mecánica parlamentaria era posible obtener mayoría en una Cámara del Congreso y una lenta consideración de las proposiciones normativas del Ejecutivo. Si no se realizaba un esfuerzo de ahorro forzoso, el **populismo tradicional** iba a transformar en logros de consumo muy volátiles la redistribución del ingreso, mediante los reajustes de sueldos y salarios, con las consiguientes presiones sobre el balance de pagos provenientes de las importaciones de bienes de consumo básicos. La opción de una política de **ahorro forzoso** fue planteada por Jorge Ahumada y otros miembros del equipo económico en diciembre de 1964. Sin embargo, era ya muy tarde. La campaña electoral para elegir un **Parlamento para Frei** impedía que la élite política mirara con simpatía una línea de acción contra el reivindicacionismo permanente. Se postergó *sine die* su formulación, con la excusa de que era necesario contar primero con el poder político, antes de iniciar transformaciones tan profundas.

Después del triunfo electoral de marzo de 1965 y en el interregno producido antes de que asumiera el Congreso recién elegido, algunos miembros del equipo económico, ante las dificultades de tramitación de los proyectos en el Congreso, quisieron precipitar una definición política, retirar los proyectos de la convocatoria a sesiones del Congreso y buscar por la vía de la reforma constitucional - entonces la única y muy dificultosa por lo demás - un plebiscito o consulta popular. Una vez más se desestimó tal opción estratégica.

El dilema era entonces, total. O se modificaba el régimen institucional, lo que suponía una negociación política o se establecía un **consejo económico-social** que representara a las organizaciones sociales existentes. La posibilidad de un acuerdo político se hacía cada vez más remota, porque la polémica pública de gobernantes y opositores se agudizaba vigorosamente. Convocar a las organizaciones sociales significaba para los gobernantes relegitimar como organizaciones del empresariado a la Sociedad de Fomento Fabril, a la Sociedad Nacional de Minería, a la Sociedad Nacional de Agricultura, a la Cámara de Comercio y a la Cámara de la Construcción, las cuatro primeras renuentes o críticas frente a la política social y económica del Gobierno. Y, por otra parte, requería contar en el sindicalismo obrero con la Central Unica de Trabajadores, organización que la coalición cuestionaba por su ligazón con los partidos opositores de izquierda.

Hubo intentos, no muy relevantes, de la coalición que gobernaba - partido y administración - por buscar otras formas de expresión social de los sectores empresariales y sindicales, lo que pone de manifiesto la distancia que mediaba entre el Gobierno y aquellas organizaciones. Sin embargo, sería erróneo crear la impresión de que esta polémica, tratada de la manera que hemos explicado, ocupaba un lugar importante en la tarea gubernamental o en la querrela opositora. La lógica del proceso quedaba oculta bajo las preocupaciones del Gobierno por las políticas de corto plazo

y, bajo los esfuerzos de la oposición por impedir una consolidación expansiva del régimen. En las líneas de trabajo gubernamental, los proyectos parciales puestos en marcha se integraban en el discurso verbal del liderazgo presidencial, que reclamaba una colaboración o una aprobación y que seleccionaba y fragmentaba apoyos y rechazos. El plan, tal como generalmente se le entendía, no era más que la acción del Presidente y sus colaboradores, que se esforzaban por integrar unitariamente esfuerzos sectoriales, no siempre bien coordinados. La participación, como actividad que incorporaba a los nuevos ciudadanos se reflejaba en el flujo y reflujo electoral, ligado a sus demandas específicas, permanentes o esporádicas. El aumento de las demandas de las organizaciones fue la respuesta a la movilización impulsada desde el Gobierno. Tales reivindicaciones eran tratadas por el mecanismo de concertación del Partido y el Gobierno o pasaban a ser defendidas por el clientismo opositor.

La redefinición más profunda de la institucionalización del plan competía a la dirección política, que se abocaba constante, aunque discontinuamente, a la definición de una estrategia para la aplicación del plan y la promoción popular. De todos los argumentos opositores, hubo uno que sensibilizó a la organización partidaria gobernante: el sesgo corporativo que puede adquirir un plan que posea un brazo instrumental propio, como se representaba a la **promoción popular**, ligada sectorial y regionalmente al planeamiento. Ello fue configurando un acuerdo interno que condujo a disociar el plan de la promoción popular. Aliados tácitos de tal acuerdo, implícito pero evidente, fueron los funcionarios que dirigían institutos u organismos administrativos que no deseaban ser integrados a un superministerio que además poseyera canales directos de mediación social.

Tampoco se adoptó la otra posibilidad, la de constituir un **consejo económico-social** con las organizaciones sociales existentes. Tal acuerdo nunca se propuso formalmente y su definición se inscribió en la polémica interna que se había iniciado en el seno del partido gobernante.

Mientras se adoptaba una definición que institucionalizara la oficina del plan, los funcionarios nuevos y antiguos del Departamento de Cuentas Nacionales de la CORFO, organizaron, en abril de 1965, las estructuras administrativas de esa Oficina e iniciaron los estudios de contabilidad social necesarios para formular un plan. Sus primeras experiencias estuvieron ligadas al asesoramiento directo al Ministro de Hacienda, que cada año, en noviembre, debe presentar la Exposición de la Hacienda Pública. A partir de 1964, este documento pretendió delinear políticas con horizontes más amplios que los de corto plazo.

Al no optarse por la creación del **consejo económico-social** en cualquiera de sus variantes, se fue tendiendo imperceptiblemente a definir la planificación como un problema técnico.

De hecho, la tarea de planificación quedó entregada al Comité Económico, compuesto por los Ministros de hacienda, Economía y Agricultura y por funcionarios del Banco Central, ODEPLAN^{52/} y la Dirección del Presupuesto y, en el cual la personalidad de Jorge Ahumada, ejercía un liderazgo indiscutible. ODEPLAN, en organización todavía, inició los estudios sobre balance de pagos, endeudamiento externo y necesidades de ahorro e inversión interna y colaboró en la formulación de la política de estabilización de corto plazo que discutía semanalmente el Comité Económico.

Para el analista, sin embargo, no basta con citar aquellas disyuntivas. Para comprender es preciso profundizar en el supuesto político de la plataforma del nuevo Gobierno. Al hacerlo, se observa - y hay indicadores objetivos de ello, como las Reformas Constitucionales enviadas al Congreso por el nuevo Gobierno en noviembre de 1964 - una falta de diferenciación entre lo legal y lo democrático. La socialización de la élite política en el legalismo condujo al procesalismo que le impedía - aún dentro del credo doctrinal sustentado - separar mecanismos adjetivos y decisiones básicas. El aparato institucional no aparecía como objeto de reforma. Salvo lugares comunes sobre la tramitación de la ley, buenos propósitos en materia administrativa e intentos de ampliar los mecanismos de participación, no se planteaba una redefinición de la estructura gubernamental. La acentuación de lo social diluía lo específicamente político. Por otra parte, la acentuación del populismo llevaba a hacer demasiado hincapié en la redistribución del ingreso y en un medio demasiado acostumbrado al horizonte de la lucha reivindicacionista, no se planteaba en verdad el problema del ciclo ahorro-inversión y su apropiación social.

3. De la polémica externa a la polémica interna por la inserción del Plan

Mientras se perfilaban las alternativas institucionales para la planificación, que necesitaba traducirse en un Proyecto de Ley, viable políticamente en el Congreso, los mismos funcionarios y otros que tenían papeles directivos en el aparato gubernamental, desarrollaban dentro de la coalición Partido-Gobierno, que incluía además a parlamentarios y dirigentes nacionales del Partido, una discusión político-ideológica con vistas al II Congreso Nacional del Partido gobernante que se celebraría en agosto de 1966.

^{52/} La Oficina de Planificación Nacional aún en vías de organización.

Desde el comienzo de la Administración Frei, un grupo interno minoritario criticaba la orientación política y pragmática del Gobierno e incluso la forma en que se había realizado la campaña electoral de 1964. Consideraban que la coalición, aunque hubiese sido de carácter electoral con los partidos derechistas, había influido en el carácter del Gobierno y que aunque éste realizaba una gran labor en pro del crecimiento del país - expresada en progresos educacionales, habitacionales, etc. - su tónica era el **desarrollismo** puro, sin la transformación de las relaciones sociales que configura una verdadera **revolución**. Esta crítica general, que buscaba modificar las alianzas del Gobierno para lograr acuerdos con los partidos de izquierda, se expresó en innumerables polémicas parciales sobre la conducción política y administrativa del Partido gobernante y del Gobierno. Los que la formulaban fueron llamados, como grupo "los rebeldes".

La mayoría de quienes formaban los equipos gubernamentales y partidarios rechazaban la crítica; la estimaban **divisionista** y veían tras ella una desviación ideológica respecto de los fundamentos doctrinales del Partido gobernante. En su opinión, la mejor prueba de éxito gubernamental estaba en la brecha que existía entre los sectores sociales emergentes y las fuerzas opositoras y en los diferentes programas en marcha, que habían movilizadado al país de manera sin precedentes. Los **errores administrativos y políticos**, que ciertamente existían, podían corregirse mejorando el mecanismo de concertación del Partido y el Gobierno. El sector que así opinaba era tildado de **oficialista**, en los medios de comunicación y en los comentarios opositores.

Con ocasión del II Congreso Nacional del Partido gobernante, surgieron otras iniciativas, que al comienzo nacieron del interior del llamado **oficialismo** y que agruparon a funcionarios y parlamentarios que trabajaban en las áreas sociales más críticas: equipos técnicos agrarios y económicos, fundamentalmente. La preocupación esencial que los animaba era la de reformular el programa presidencial y la conducción política de acuerdo a las mutaciones que se habían ido produciendo en las estructuras económicas y políticas. Pensaban que era preciso modificar el Plan o Programa de Gobierno para enfrentar el problema de la insuficiente tasa de ahorro nacional e incluir la gestión industrial en la esfera de acción programática. Estimaban que la lógica del modelo económico favorecía a las empresas privadas, que aprovechaban el crédito, la infraestructura y los servicios del Estado. Por primera vez se calificó de **neocapitalista** al modelo vigente. El grupo que así pensaba, de fronteras imprecisas, recogió pues algunas críticas de los "rebeldes", pero sin compartir sus fundamentos ideológicos ni sus procedimientos críticos. En vísperas de ese II Congreso, era evidente que existía una zona de indiferenciación muy amplia entre los **oficialistas** y los que sustentaban este planteamiento que se llamaba a sí mismo **tercerista**, para identificarse como nexo de convergencia entre los otros dos grupos.

Las polémicas internas en ese Congreso y su lógica agresiva y multitudinaria, en vez de unificar planteamientos, consagraron las tres fracciones en la conducción política de la coalición partidaria. En aquella ocasión hubo planteamientos de reformulación del programa que más adelante se transformarían en materia de crisis interna. Fueron los primeros basamentos de una vía no capitalista de desarrollo que culminarían, en el segundo semestre de 1967 y comienzos de 1968, en la unidad de las fracciones terceristas y rebeldes en una directiva partidaria y su posterior salida, algo más tarde, en un torneo político en Peñaflores.

Si bien las polémicas internas estaban referidas a la conducción partidaria, era evidente que subyacían problemas muy imprecisos de orientación programática. El análisis se tornó difícil, pues las razones de distanciamiento se racionalizaban *a posteriori* o se justificaban en una cadena de actitudes preventivas frente a amenazas eventuales, que, a su vez, generaban más distancia y rechazo. Así, si se examina la documentación y los testimonios disponibles, se observa que había consenso respecto a la importancia de la planificación y en torno a la tarea de ODEPLAN (véase Anexo 1). Sin embargo, al examinar la institucionalización de ésta, se observan recelos ventilados en la arena burocrática, paralela a la arena política ya que los actores actúan simultáneamente en ambos escenarios. Para los terceristas en su conjunto, la institucionalización de la planificación requería una fórmula institucional que consolidara el plan política y socialmente, lo que, en alguna forma significaba, sin mencionarlo, la creación de un consejo económico-social y de un superministerio encargado de la tarea: el Ministerio de la Planificación. Las resistencias burocráticas que se observaban en los funcionarios de la Dirección de Presupuesto, el Banco Central y el Ministerio de Obras Públicas - unidades administrativas poderosas que no deseaban ver mermadas sus funciones fiscales, financieras o de inversión - fueron percibidas como un rechazo del equipo más oficialista, detrás del cual se vislumbraba la rigidez presidencial.

Sin embargo, las fronteras funcionarias y fraccionales no eran rígidas; en todos los sectores había opiniones individuales difíciles de encasillar arbitrariamente.

A su vez, para el equipo ligado al Presidente, no tenía sentido reformular completamente un programa en marcha en el que estaba comprometido el apoyo de muchos sectores, sin conocer con claridad el marco y el provenir de un plan enteramente nuevo, teniendo plena conciencia de las permanentes actitudes opositoras, tanto sociales como políticas, que confrontaba el Gobierno. El equipo funcionario de Gobierno, por su parte, rechazaba también la idea de crear un Ministerio de Planificación.

Así se definió el sentido final del Proyecto de Ley que se envió al Congreso el 18 de octubre de 1966 y que ubicó a la Oficina de Planificación como asesora del Presidente de la República. El marcado tono técnico del Proyecto contrastó con el acalorado debate que provocó en la Cámara de Diputados, donde los parlamentarios

del Partido gobernante facilitaron su pronto despacho en aquella instancia constitucional. En efecto, en la Sesión 15ª de noviembre del mismo año, fue aprobado en general y en particular y se envió al Senado. Algunos intentos de consagrar mecanismos de participación y consulta popular en lo que se refería al plan fueron agregados, por Parlamentarios de Gobierno en los Artículos aprobados por la Cámara de Diputados.

En el Senado, el panorama era enteramente distinto. Los Senadores de la mayoría opositora cuidaron de que el Proyecto no contuviera inserciones que cambiaran la naturaleza explícitamente técnica de la Oficina de Planificación que estaban consagrando jurídicamente. En debates más extensos, que se desarrollaron discontinuamente, entre la Sesión 13ª, del 26 de abril de 1966 - en que se evacuaron los informes de las Comisiones de Economía y Comercio y de Hacienda - hasta la aprobación definitiva del Proyecto en la Sesión 15ª, del 10 de abril de 1967, los diferentes grupos parlamentarios configuraron una forma de legitimidad histórica del planeamiento en el país. Las demoras y recaudos en su aprobación provinieron de la búsqueda de un compromiso que garantizara que el Partido gobernante no insistiría en extender el área de planificación más allá de la esfera estrictamente técnica.^{53/}

^{53/} Debe recordarse que la promoción popular, desde su primera formulación, aparecía ligada al planeamiento. La cita y el organigrama que figuran a continuación, son del **Informe Comisión Promoción Popular**, Santiago, Chile, 1964, edición policopiada, p. 274:

Proposición para la Junta de Desarrollo

"La planificación del desarrollo en los países subdesarrollados es un requisito indispensable. Los problemas que se trata de resolver son cuantitativa y cualitativamente enormes y los medios, tanto humanos como materiales, son limitadísimos. Esto, por lo tanto, requiere una planificación que, aprovechando al máximo los recursos, los dirija hacia la solución de los problemas más graves en relación al bien común de la comunidad."

"Del mismo modo, la ejecución del desarrollo tiene que estar organizada de tal manera que sea eficiente en el logro del cumplimiento de los planes."

"Esto, en el ámbito de la Administración Pública, requiere de un Ejecutivo fuerte que disponga de una estructura eficiente no sólo para la planificación, sino también para la ejecución del desarrollo."

"En la proposición presentada para una Reforma de la Estructura de la Administración Pública, se considera en forma importante una estructura para la planificación del desarrollo. Se propone una Oficina de Planificación fuerte, unificada y con los organismos de control del plan. Esta Oficina es una Oficina Técnica Asesora del Ejecutivo."

"Sin embargo, en los esquemas en discusión no se ha considerado debidamente el otro aspecto básico del problema, que consiste en crear una fuerte dirección para la

En todo el debate y de una manera que fue habitual en este período político, los diversos partidos reclamaron derechos de primogenitura en materia de planificación. Aludieron a borradores de proyectos anteriores o a indicaciones parciales que buscaban estructurar consejos nacionales económicos o entes similares que, sin embargo, estimaban no era el momento de aprobar. La Ley, finalmente, fue promulgada con el N° 16.635, el 14 de julio de 1967.

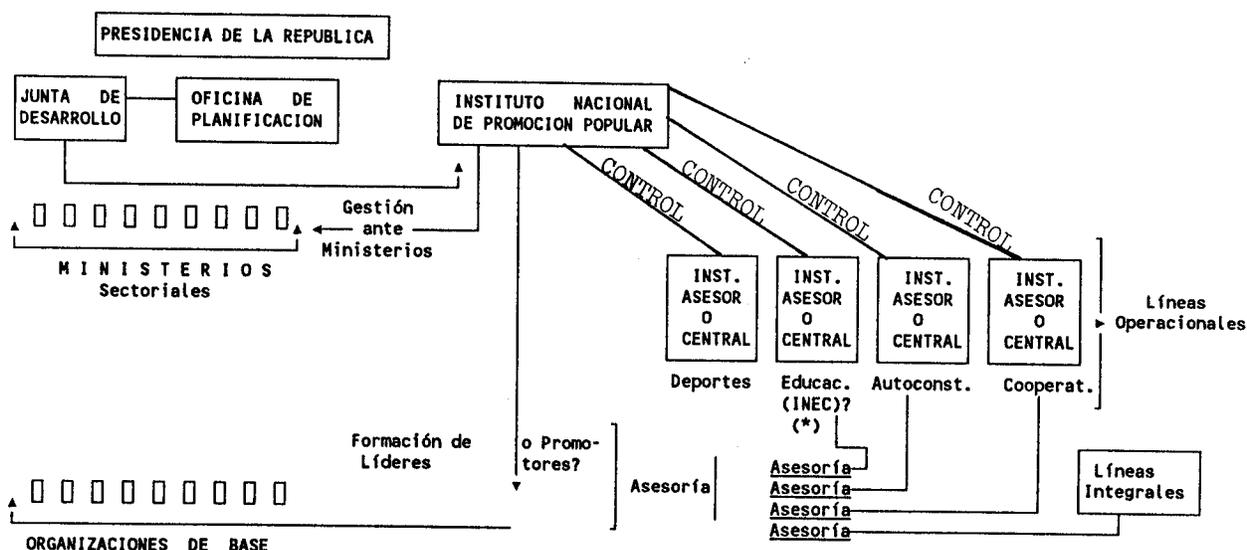
Entretanto, en forma paralela y conscientes de las dificultades internas y la necesidad de una perspectiva técnica, los funcionarios del Plan reflexionaban sobre

ejecución del desarrollo. Esta dirección, en el esquema presentado, queda entregada al Presidente de la República. La ejecución del desarrollo al nivel de la Administración Pública, debe estar también estructurada en tal forma que sea fuerte, operante y coordinada."

"En esta moción se propone la siguiente estructura para la ejecución del desarrollo:

Junta de Desarrollo

"Se crea una Junta de Desarrollo presidida y dependiente del Presidente de la República, con tres Ministros sin cartera, elegidos en relación a funciones políticas, sociales y económicas. De esta Junta dependería la Oficina de Planificación como organismo asesor y los Ministerios Sectoriales como organismos ejecutivos. Los tres Ministros no estarían a cargo del sector social, económico y político, respectivamente, sino que tendrían que ver cada uno con todos los Ministerios en relación a las funciones sociales, políticas o económicas de cualquier Ministerio Sectorial."



* El signo interrogativo se refiere a la posibilidad de que INEC sea un Departamento de INPROP.

el tipo de formulación que debían elaborar. Ante la pregunta obvia de: ¿un plan quinquenal de desarrollo 1966-1970? para satisfacer las necesidades del lapso que restaba del mandato presidencial, había varias respuestas optativas. Para formular un plan quinquenal de desarrollo que fuera más allá del mero ordenamiento de cifras, se necesitaba información que sólo al final de 1966 pudo rehacerse con una metodología moderna sobre la base de las antiguas cuentas nacionales, que elaboraba un Departamento de la CORFO. Tampoco existía experiencia adecuada para tal diseño global y, por otra parte, las pretensiones planificadoras eran lo suficientemente reales como para obligar a optar desde ya por determinadas políticas públicas, estableciendo prioridades y secuencias. Tales prioridades terminaban en preguntas aparentemente sencillas, como: ¿cuántas viviendas más?, ¿cuántos y cuáles asentamientos dentro del marco de la Reforma Agraria? Para responder a aquellas interrogantes era necesario disponer de un poder de decisión discrecional en momentos en que las diversas dependencias administrativas defendían sus prerrogativas, limitando la información, negando competencia al equipo planificador o simplemente negociando directamente con el Presidente y el Ministro de Hacienda; cada equipo sectorial en marcha defendía su tarea. Ante la dificultad de elaborar un **plan quinquenal de desarrollo** se optó por mantener una dirección conceptual y estratégica en los planteamientos generales de desarrollo y volcar los esfuerzos en la planificación espacial, el mejoramiento interno de los instrumentos planificadores y el perfeccionamiento de la asesoría al Ministro de Hacienda en el **plan anual operativo**.

La crisis interna se acentuó en 1967 y comienzos de 1968, justamente por los resultados económicos globales de 1967. En aquel año el bajo crecimiento económico del producto geográfico bruto sumó a las polémicas estrictamente políticas las discusiones técnicas, pues algunos de los funcionarios de ODEPLAN consideraban que la reducción del gasto público desde la Dirección del Presupuesto y la restricción del crédito desde el Banco Central, habían sido extrapoladas, provocando los desfavorables resultados obtenidos.

A comienzos de 1968 fracasó el último intento de formular una política de aumento de la tasa de ahorro; las pocas perspectivas de controlar el proceso inflacionista habían desanimado las **expectativas optimistas**. Un gran movimiento de reivindicaciones salariales, acompañado de huelgas, se hizo sentir en el ámbito sindical. La movilización sociopolítica se extendió, ampliando la sindicalización y sus reivindicaciones. Surgieron nuevos conflictos en otras áreas - en la Universidad, por ejemplo, que buscaba una ampliación de la participación - y aún en la propia Iglesia Católica emergió la **contestación**, palabra de origen europeo que se introdujo en el vocabulario político y que denotaba las raíces críticas que dificultaban el ejercicio de la autoridad y daban pie a una alta tasa de desobediencia en diversas esferas sociales. El Gobierno se vio enfrentado a otro ciclo político. Se cambiaron entonces los titulares del Comité Económico para enfrentar una consolidación pragmática, como se dijo. Este reemplazo, acompañado de cambios en las directivas políticas más aptas para la

concertación con el Gobierno, se consideró necesario, para completar el ciclo que faltaba del período presidencial y enfrentar la sucesión.

Dentro del equipo gobernante, la polémica que antes del Congreso de 1966 era fluida y amplia, al final de 1967 estaba cristalizada en fracciones y las pugnas internas eran rígidas y excluyentes. La publicación del Informe para una vía no capitalista de desarrollo contribuyó a racionalizar el conflicto interno y la nueva directiva de unificación de "rebeldes" y "terceristas", elegida en julio de 1967 y removida en febrero de 1968, terminó de definir los conflictos internos de un modo drástico. Más tarde, ambas fracciones abandonarían el Partido gobernante.

La dimensión afectiva del conflicto y la falta de canales adecuados para su discusión; la dificultad para precisar las controversias y los intereses burocráticos en juego, proyectaron y extrapolaron las dificultades. El conflicto se ideologizó y el Informe para una vía no capitalista de desarrollo, fue considerado por los oficialistas como un estatismo sin viabilidad política, porque suponía una aceleración de los cambios que en el corto período iba a desarticular el aparato financiero e industrial, sin obtener que el Partido gobernante pasase a ser centro de una nueva coalición con apoyo de la izquierda del espectro. Por su parte, los autores del Informe concentraron su crítica en el desarrollismo sin destino, que inexorablemente significaría un fortalecimiento del sector privado y un robustecimiento de los Partidos "derechistas" del espectro político. En el plano técnico, dirigieron sus críticas al "complejo inflacionista del Gobierno", que había asumido la carga imposible de tasas decrecientes de inflación, que como un marco de hierro, comprometían el crecimiento económico. Naturalmente, de la crisis interna la fórmula gubernamental salió debilitada. El marco de trabajo del tercer ciclo fue por completo diferente.

4. La consolidación de una forma de planificación

El Documento de ODEPLAN llamado Política de desarrollo nacional^{54/} hizo patente la situación final de la planificación en el período que analizamos; se le definió como ***el enunciado de las directivas generales y regionales del plan nacional de desarrollo que, en lo sustantivo, han estado informando la política y el programa de desarrollo puestos en práctica a partir de 1965 y cuyo valor más permanente permitirá orientar la acción de los sectores públicos y privados en el desarrollo futuro del país.***

En el documento mencionado se señalaban los objetivos económicos y sociales y la necesidad de integración nacional. Comparado con las formulaciones programáticas de la campaña electoral, era más preciso y con un sesgo más

^{54/} ODEPLAN, Política de desarrollo nacional. Directivas nacionales y regionales, Editorial Universitaria, Santiago, Chile, 1969.

tecnocrático. La definición de la acción del Estado y la empresa privada en la economía sustituía una forma muy aséptica de terminar con las querellas ideológicas anteriores, en un plano de gran generalidad y cierto pragmatismo. En el documento, muy breve, aparecían cuestiones que, interconectadas, eran materia de formulación de políticas públicas, por lo cual puede considerarse un buen indicador de lo que en tal coyuntura se percibía como problemas tras la experiencia gubernamental adquirida. Mostraba asimismo la forma en que se configuraban materias diversas en una variada secuencia, el grado en que se las conocía y los instrumentos requeridos para abordarlas y, ponía especial acento en la regionalización, que más adelante sería materia de un estudio especial.

Por sí mismo, el documento no permite formarse un juicio cabal de la implantación de las líneas directrices de ODEPLAN. Es evidente que, al periodizar, como lo hemos hecho se desea mostrar la inflexión general del proceso, ya que las tareas generales y las líneas de debate son constantes, con diferentes resonancias en cada ciclo. Una idea - por ejemplo, la de la creación del Consejo Económico Social, recorrió todo el período. Una tarea como la regionalización, que analizamos más adelante, fue igualmente un proceso constante. Sin embargo, en el ciclo final las áreas abordadas fueron muy nítidas. Es el propio Presidente, el que las puntualizó en el Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 1969, aunque ellas son válidas desde 1967 y algunas desde 1965: ***ODEPLAN ha desarrollado cuatro líneas de acción fundamentales: planificación nacional, contabilidad social, planificación regional y coordinación de la asistencia técnica que el país recibe desde el extranjero.***

Es necesario comentar muy brevemente el contenido de tales tareas, desde la perspectiva analítica en que nos ubicamos.

a) El plan anual era la ampliación del presupuesto como instrumento fiscal de asignación de recursos. El desarrollo técnico de la Oficina de Presupuesto la había llevado a una década antes a formar una Oficina de Programación Presupuestaria. Sin embargo, el crecimiento del aparato gubernamental - o de la administración estatal, si se prefiere - exigía una evaluación económica más amplia de las previsiones de las conductas de los diversos agentes económicos.

"En el decenio 1960-1970, las inversiones públicas directas aumentaron en proporción de un 40% hasta llegar a representar cerca de la mitad del total bruto de inversiones del país. En algunos sectores, las inversiones públicas directas ascendían del 90% del total; así ocurría, por ejemplo, en la minería, en los transportes y en las comunicaciones, en la producción de energía eléctrica, en la educación y en la sanidad. Por otra parte, las inversiones del sector privado financiadas por el sector público - es decir, las inversiones públicas indirectas - representaron no menos del 10% del total bruto de las inversiones del país durante el último decenio. Es evidente que en esas condiciones, la política de inversiones públicas determinaba más de la mitad del aumento de

la capacidad productiva. Además, como la política fiscal influyó considerablemente en las inversiones de decisión del sector privado, cabe decir que las medidas económicas comunicadas en la Exposición de la Hacienda Pública definían con precisión el nivel y la composición del total bruto de la formación interior del capital fijo para el ejercicio siguiente y por lo tanto las posibilidades de desarrollo a plazo medio."^{55/}

La tradicional Exposición de la Hacienda Pública del Ministerio de Hacienda, previa a la discusión del presupuesto y a la igualmente tradicional Ley Anual de Reajuste de Sueldos y Salarios, se fue convirtiendo en 1965 en adelante, en una exposición económica general de metas, problemas y perspectivas que, por el papel que desempeñaba el Estado, sobrepasaban la mera presentación de la situación fiscal.

Las reestructuraciones de los equipos dirigentes, afectados por la crisis interna, cristalizaron definitivamente de 1967 en adelante, para hacer funcionar el Plan Operativo Anual.

El organigrama (véase Gráfico 1) y el calendario (véase Gráfico 2) determinaban los órganos y plazos en que se efectuaba este proceso anual. Interesa destacar la flexibilidad que el esquema poseía para presentar opciones a la dirección política y para reajustar las metas, después que ellas eran oficialmente confrontadas en las instancias legislativas. Pero no debe sobrevalorarse esa flexibilidad. En efecto, la estructura de los canales de comunicación, formalizada en el organigrama, ocultaba la heterogeneidad administrativa y política de las unidades o agentes económico-sociales. Además, el registro o matriz de información no evaluaba las acciones sociales de ciertos agentes de importancia, como observaremos más adelante.

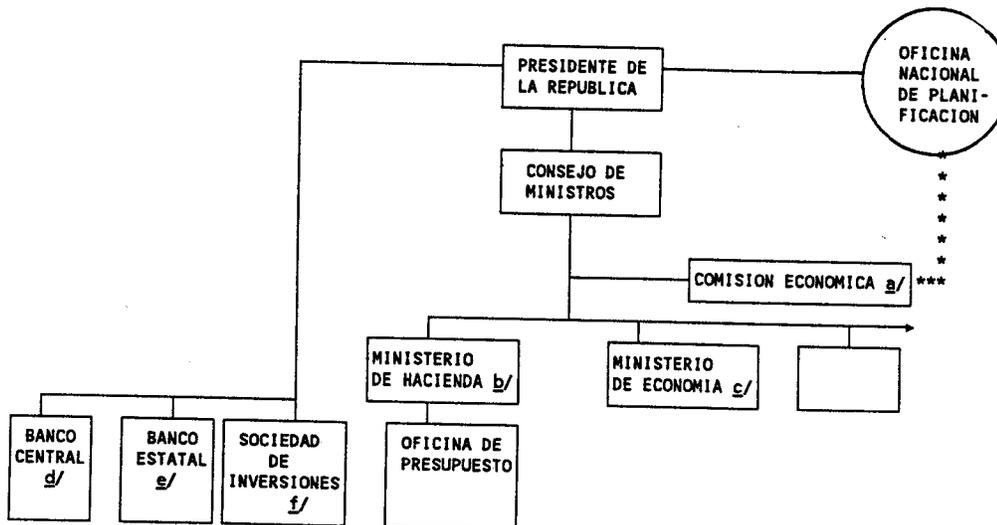
Aunque en la cúspide de la toma de decisiones aparecían las autoridades políticas, éstas recibían información unidimensional, ya que no poseían un mecanismo paralelo que evaluara los efectos extraeconómicos de las conductas de los diversos agentes. Algunas de las crisis más profundas del régimen nacieron de esta estructuración del proceso interno de decisión, ya que reivindicaciones económicas de sectores claves del poder político fueron evaluadas como dimensiones financieras dentro del modelo técnico respectivo (recordemos, por ejemplo, las reivindicaciones de las Fuerzas Armadas y del Poder Judicial).

^{55/} Cristián Ossa, *La planificación anual en Chile*, *Revista de la Planificación del Desarrollo*, N° 6, Naciones Unidas, pp. 109-110.

Por otra parte, en un régimen electoral con intensa comunicación social, la formación de imágenes favorables es un factor principal para la dirección de unidades administrativas cuyos dirigentes actúan simultáneamente en la arena política y la burocrática. Naturalmente, cuando las metas y programas sociales están en realización, el proceso de recopilar información sectorial se hace particularmente crítico en la esfera de la programación global. Algunos testimonios nos corroboraron tal dificultad en este o aquel sector.

GRAFICO 1

PRINCIPALES ORGANISMOS PARTICIPANTES EN LA PREPARACION DEL PLAN ANUAL DE OPERACIONES



- a) El Presidente de la Comisión Económica era el Presidente de la República y, en ausencia suya, el Ministro de Hacienda. Además de esas dos personas eran miembros permanentes de la Comisión, el Ministro de Economía, el Vicepresidente de la Corporación de Fomento, el Presidente del Banco Central, el Presidente del Banco del Estado y el Director de la Oficina de Planificación Nacional. Asistían, por otra parte, a las sesiones de la Comisión, el Ministro de Agricultura, de manera habitual y, ocasionalmente otros Ministros.
- b) Ministerio de Hacienda, encargado de la política fiscal.
- c) Ministerio de Economía, encargado de la política de abastecimiento y precios.
- d) Banco Central, encargado de las cuestiones de moneda, crédito y moneda extranjera y, en unión del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Economía, de la política de comercio internacional.
- e) Banco del Estado, encargado en parte de la aplicación de la política de crédito y ahorro. Este Banco controlaba cerca del 50% del total de depósitos y créditos bancarios del país.
- f) La Corporación de Fomento, aunque dependiente en principio del Ministerio de Economía, dependía de hecho directamente de la Presidencia de la República y tenía a su cargo una parte muy importante de las inversiones públicas y el control de las principales empresas estatales, con exclusión de las compañías propietarias de minas de cobre. En la práctica, la Corporación se encargaba de establecer y aplicar la política a plazo medio en los sectores siguientes: industria (incluso la industria forestal, la industria pesquera y las industrias agropecuarias), minas de hierro, nitratos, carbón, electricidad, carburantes y comunicaciones.
- g) Oficina de Planificación Nacional, con funciones consultivas y encargada además de la preparación de planes a plazo corto, medio y largo y de la coordinación de la política económica.

En verdad, la dificultad es más profunda, porque supone una disciplina colectiva y una coherencia técnica de las oficinas sectoriales, que permita evaluar en un padrón de desarrollo común, las políticas de corto y mediano alcance. Pero el efecto de movilización sociopolítica obliga, con sus escaramuzas, a una reinversión constante de los recursos, lo que debilita la consistencia global de las metas.

De hecho, el plan operativo anual se consolidó cuando el régimen político vivió su tercer ciclo, más bien de tanteos en busca de una nueva coalición política para la sucesión presidencial, que de intentos de llevar adelante nuevos impulsos de transformación social. Lo adecuado es considerarlo un instrumento de organización y consolidación, en medio de inmensas tensiones sociales y políticas que, sin su control, hubieran impedido la maduración de una gran cantidad de proyectos concretos de infraestructura en transporte, comunicaciones, desarrollo agropecuario, nuevas industrias y obras públicas en el plano físico de la economía; y de expansión, creación y consolidación de formas de asociación y participación laboral y social, en un sentido amplio. La multiplicación de las demandas sociales, materiales o inmateriales, entregadas a su lógica expansiva y a su estilo pretoriano de acción directa, sin el filtro de los parámetros del plan operativo anual, hubiera producido una posible hiperinflación y un desorden social mayor, muy próximo al caos, al final de un ciclo de activación social y política.

b) Sin perjuicio de comentar más adelante el nacimiento y la evolución de la política espacial, es necesario recalcar su importancia como línea de trabajo. El documento **Política de desarrollo nacional**, citado anteriormente, hizo una consideración pionera de la política regional, línea de acción constante en el período. Más tarde en el mismo año, un nuevo documento,^{56/} expuso, de un modo coherente y con pretensiones de integralidad, una política regional. Su introducción indica la tónica que lo orienta:

"Sin embargo, durante estos últimos años se ha producido un notorio desequilibrio entre los niveles de desarrollo de las diferentes regiones de un mismo país, lo que está provocando serias consecuencias de orden económico, social y político, que conspiran directamente en contra del logro de los objetivos nacionales de desarrollo. Estas desigualdades regionales han adquirido carácter particularmente graves en nuestro país por el exagerado crecimiento que ha experimentado la ciudad de Santiago en estos últimos años y por el retraso relativo en que ha dejado al resto de las regiones."

^{56/} Véase ODEPLAN, Subdirección Regional, **Política de desarrollo regional**, Santiago, Chile, 1968, pp. 2-3 y, **Localización industrial y desarrollo regional. La experiencia chilena**, Departamento de Planificación Regional, Santiago, Chile, agosto, 1968.

"En consecuencia, se hace indispensable agregar consideraciones de orden regional en la planificación del desarrollo nacional de tal modo de evitar el exceso de concentración de la actividad económica en una sola ciudad, como también de lograr una menor desigualdad de los niveles de desarrollo entre las regiones, para propender a una mayor integración entre ellas, dentro del territorio nacional."

Y al estudiar los factores de integración nacional, el documento afirma rotundamente:

"Desde el punto de vista de la integración nacional, Chile puede ser descrito como un país desintegrado. El concepto de integración (interna) puede ser interpretado dentro de un contexto físico, dentro de un contexto económico y, finalmente, dentro de un contexto sociopolítico."

Frente a ese desafío, las:

"justificaciones de una política de desarrollo regional aparece meridianamente clara si se la sitúa como un instrumento de objetivos múltiples orientado al mejoramiento de las condiciones de integración. Básicamente, la política de desarrollo regional ha de actuar a través de un ordenamiento espacial de actividades (en términos de una de lugares centrales) para promover una mayor integración física, mediante el manejo adecuado de ciertas variables de control (inversiones, migración, localización, etc.) en orden de provocar una desconcentración económica y por medio de una política de descentralización, que permita acentuar la participación regional en el proceso de toma de decisiones. La **región** aparece así como un instrumento de **participación** para el individuo, objeto y sujeto de la planificación".^{57/}

c) La contabilidad social como línea de trabajo fue la resultante del crecimiento y diversificación de los equipos de funcionarios nacionales de planificación. Desde los esfuerzos pioneros de la CORFO en los años 40, el número de especialistas que se capacitaban en las técnicas de planificación había ido aumentando constantemente.

Provenían ellos de la administración y la universidad. En la CORFO se habían efectuado trabajos de prognosis que se habían concretado en planes eléctricos y siderúrgicos y, que más tarde, se habían institucionalizado en organismos como la ENDESA y la CAP. En 1954 se concibió el Plan de Agricultura y Transporte del

^{57/} Política de desarrollo regional, *op.cit.*, p. 9.

Presidente Ibáñez y su Ministro Suárez. La corriente mundial en pro de la planificación se fortaleció, a fines del decenio de 1950 y comienzos del de 1960, con la presencia de técnicos extranjeros como Michael Sapir - de la CEPAL - y otros que se vincularon con institutos de investigación universitaria, donde orientaron a una mayor cantidad de economistas e ingenieros hacia el planeamiento.^{58/} La creación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social bajo la égida de la CEPAL y la formación de especialistas en universidades americanas y europeas reforzaron a comienzos de los años 70 la posibilidad de implantar las tareas planificadoras.

Sin embargo, la organización de una Oficina de Planificación Nacional requería un tipo de estudios, que hasta entonces no se había realizado. En materia de cuentas nacionales, era preciso elaborar nuevas técnicas contables. La recolección de información sectorial enfrentaba la dificultad que los respectivos departamentos, fueran oficinas de planificación y presupuesto en los Ministerios u Oficinas de Programación de los institutos descentralizados, tenían diferentes grados de experiencia. Y en materia de programación espacial, la experiencia anterior era casi nula y había que comenzar de cero.

d) Finalmente, el área de asistencia técnica debió coordinar la cooperación bilateral de varios países industrializados y multilateral de los órganos de Naciones Unidas, que se multiplicó en el período en forma sin precedentes en el desarrollo nacional. La intensa y diversificada política internacional de la Administración se concretó en diversos convenios que aumentaron el número de becas de estudio y capacitación en universidades y administraciones, especialmente de los Estados Unidos y de Europa Occidental. De igual modo, diversos proyectos recibieron asesoría técnica de expertos extranjeros. Escapa a las dimensiones de este análisis la evolución política de la asistencia técnica y los diferentes procesos que ella promovió con su impacto en la recepción tecnológica y científica.

5. Los intentos de planificación regional

Examinaremos ahora sumariamente los problemas que originaron el planeamiento espacial en el país; en seguida enunciaremos los intentos de planeamiento regional de la Administración Frei y, finalmente, presentaremos el caso específico de la Región del Bío-Bío.

^{58/} Véase Robert Tenant Brown, *Programming Investment in Transport: The Chilean Experience*, *Memoria de Prueba*, Harvard University, Cambridge, Massachusetts, mayo, 1961, Appendix C., *Organizing Chile's National Transport Plan*.

"El fenómeno de la altísima concentración de la actividad social y económica del país en la ciudad de Santiago (Area Metropolitana) es un hecho relativamente reciente en la historia del país. Podemos decir que se acentuó a partir de la década de los años 30 en el presente siglo y quizás tuvo su mayor expresión en los años que van de 1940 a 1965. No siempre ha sido, por lo tanto, Chile un país concentrado económica y socialmente. Al contrario, en la mayor parte de su existencia como Nación, su economía se desarrolló en múltiples centros, predominantemente agrícolas, en el espacio que se extiende entre Copiapó y La Frontera."^{59/}

Según la opinión citada, el proceso de urbanización, a un ritmo cada vez más rápido, condujo después de la crisis mundial de los años 30 a un Area Metropolitana en manifiesta desproporción con la suma de los recursos humanos, económicos y sociales del resto del país. Es cierto que la industrialización a través de la sustitución de importaciones favorece la metropolización; pero propicia además el presidencialismo semiplebiscitado que concentra la repartición acumulativa de los recursos en las zonas de alta densidad electoral. Por lo demás, la definición del orden político moderno es explícitamente, unitarista y centralista y los **buenos propósitos o intenciones** con respecto a las provincias por lo general no se materializan (por vía de ejemplo, citaremos las asambleas provinciales).

Realizaremos ahora un muy somero recuento de los principales intentos de política espacial:

- i) Dictación de un Decreto Supremo que oficializó la división regional del país en 10 regiones y una zona metropolitana de Santiago.
- ii) Creación de las Oficinas Regionales de Planificación (ORPLAN), dependientes de la Subdirección de Planificación Regional de ODEPLAN encargadas de los estudios de los planes de las regiones y de asesorar a los Intendentes y a las autoridades administrativas de la región en general. Las primeras ORPLAN creadas fueron las de las regiones de Bío-Bío, Magallanes, Maule, Los Canales y Los Lagos. Al final de la Administración Frei sólo faltaba la constitución de las Oficinas correspondientes a las regiones de Valparaíso y Aconcagua y, a la Zona Metropolitana de Santiago.
- iii) Para determinar las prioridades, se dividió el país en 3 zonas: una de consolidación (que se extendió desde la Provincia de Aconcagua a la de Osorno) y dos zonas de colonización (una que comprendía las Provincias

^{59/} Bernardino Sanhueza, **Notas para perfilar una política de desarrollo regional en Chile**, CIDU, Documento de Trabajo N° 73, Santiago, Chile, 1974, p. 9.

de Tarapacá, Antofagasta, Atacama y Coquimbo y otra, que comprendía las Provincias de Llanquihue, Chiloé, Aysén y Magallanes). Para la zona consolidada se determinó una política de desarrollo integral y una localización racionalizada, especialmente de tipo industrial; para las zonas de colonización se definió una política de incremento de población, de prospección y de mejoramiento en la utilización de los recursos y de robustecimiento a través, especialmente de la creación de corporaciones autónomas como la Junta de Adelanto de Arica y la Corporación de Magallanes. Con igual propósito, se definieron los polos y focos de desarrollo del país, dentro de un marco regional.

- iv) A fin de dotar de un régimen jerárquico al sistema de planificación regional y de vincularlo al régimen de gobierno y administración interior del Estado se establecieron, por instrucciones del Ministerio del Interior, los Consejos Regionales de Intendentes, presididos cada uno de ellos por el titular de la provincia que era cabecera de la región.
- v) Se intentaron, en fin, otras medidas, con el propósito de promover el desarrollo regional (exenciones tributarias y arancelarias, regionalización del presupuesto nacional, descentralización de la administración y los servicios públicos), con efectos de alcance muy limitado.

Con el propósito de examinar estos intentos formales pasaremos revista a los intentos de planificación regional en Bío-Bío. La estrategia para el desarrollo regional de esta zona fue descrita y publicada antes que las directrices generales de política para el desarrollo regional, lo que subraya el carácter novedoso de la experiencia de Bío-Bío.

La explicación de este fenómeno data, no obstante, de más atrás. En efecto, durante la campaña electoral de 1964, la CECOP organizó numerosos actos y congresos destinados a formular y perfeccionar el programa de gobierno del movimiento nacional y popular. Como fruto de un congreso de profesionales surgió el Libro Azul, que fue una primera formulación del futuro Plan de Gobierno de la coalición que trinaría en 1964.

En Concepción funcionaba paralelamente un CECOP regional y por iniciativa de los propios dirigentes de esa zona, se efectuó también allí un congreso regional de técnicos y profesionales que apoyaban a esa coalición; de él surgió la publicación de un Libro Verde que fue la primera expresión social de base de un plan de desarrollo regional. Pero no sólo existía esta inquietud en el ámbito político; también se registraba en los medios de difusión social, encabezados por el Diario El Sur y en la propia Universidad de Concepción, todo ello abonado por el fuerte anhelo histórico de descentralización que había existido siempre en Concepción. No estaba aún, sin embargo, formulada la idea de desarrollo regional de una manera coherente.

Sobre la base del Libro Verde se redactó un informe preliminar para el Programa de Gobierno y hacia fines de 1963 se aprobó un programa regional definitivo. De esta manera, tan pronto el candidato resultó elegido, la oficina electoral del CECOP regional llegó a ser la ORPLAN de la Región del Bío-Bío y preparó en noviembre de 1964 un **esquema de medidas inmediatas para crear la Región del Bío-Bío.**

Inició sus actividades esta ORPLAN con el documento antes mencionado, el que consideraba, entre otras materias, la reestructuración de la Intendencia de Concepción, la creación de la propia Oficina Regional, un plan de equipamiento básico interurbano para las poblaciones periféricas, cursos para planificadores regionales y medidas de descentralización del sector privado.

Según el testimonio de quienes tuvieron la responsabilidad de dirigirla, esta ORPLAN pudo desempeñar sus funciones sin mayores interferencias burocráticas y políticas. Al comienzo las autoridades de otras provincias temieron verse expuestas a una nueva forma de centralismo radicado en la provincia cabecera de la región, pero los problemas iniciales no persistieron y siempre los Intendentes pudieron llegar a acuerdos, incluso en materias aparentemente conflictivas - como las asignaciones de recursos - en las cuales los Intendentes actuaban apoyando colectivamente las prioridades acordadas por ellos, a través de los mecanismos del Ministerio del Interior.

Las pugnas políticas de la coalición gubernamental no llegaron a proyectarse al funcionamiento de la ORPLAN, debido al carácter preliminar de su planeamiento. Por otra parte, se contó con un amplio apoyo de la opinión pública y de los medios de comunicación social. Paralelamente, el sector privado generó iniciativas de índole regional, como la Corporación para el Desarrollo Regional (CIDERE).

Nuestro intento de recuperar la perspectiva regional, analizando para ello una región determinada - en este caso la del Bío-Bío - apunta a mostrar algunas dimensiones espaciales de la planeación global en el ciclo de la movilización sociopolítica y mostrar el impacto de la movilización iniciada en 1964 en la élite provincial y la de ésta sobre la base.

Es posible que en el mismo período los logros físicos en infraestructura e industria hayan sido mayores en los extremos de Arica y Magallanes.^{60/} Sin embargo, nos parece que el proceso de regionalización del Bío-Bío requiere un análisis más profundo de la conciencia de pertenecer a una región, que destaque que una determinada área comenzó a percibir. Existen indicadores sociales que muestran que la trama de intercambios sociales se fue haciendo más densa; diversas expresiones culturales pusieron de relieve que esa área constituía ya una región demarcada tanto

^{60/} Véase, Edward A. Ackerman; David F. Bramhall y Orris C. Herfindahl, **Recursos naturales y desarrollo industrial: Provincia de Magallanes**, Fundación Ford, Programa de Asesoría en Desarrollo Urbano y Regional, Santiago, Chile, diciembre, 1968.

físicamente como por rasgos culturales. Los programas concretos de desarrollo se tradujeron en una red cada vez más intercomunicada en el proceso productivo y de equipamiento comunitario.

No afirmamos más que este inicio de una toma de conciencia regional. No conocemos su intensidad ni su evolución posterior. En todo caso, al destacarlo queremos mostrar las dimensiones del planeamiento que, surgido de la movilización sociopolítica, cuestiona también el centralismo político, uno de los fundamentos del orden político moderno.

III. LA CONFIGURACION DEL PLANEAMIENTO EN LA ADMINISTRACION ALLENDE

1. Los distintos períodos políticos del ciclo

Presentamos en esta parte un caso excepcional de movilización exacerbada y sus consecuencias para el planeamiento.^{61/} Sin embargo, no basta la calificación de exacerbada, pues el otro atributo que la diferenció de una movilización social convencional fue su carácter político.

La completa politización de la movilización se concentró de preferencia en la élite política y tecnocrática y de ahí se irradió al resto de la sociedad. Y aunque el contexto fue de movilización, en ella hubo ciclos diferentes.

La Administración Allende pasó por tres ciclos con diversa consistencia interior. En el año 1971, mostró cierta estabilidad que otorgó algún grado de certidumbre al planeamiento global. Con todo, en el conflicto político había indicios de una crisis de legitimidad. A partir de 1972 el proceso político acumuló grandes tensiones, se polarizó rígidamente y llegó a su clímax conflictual en octubre del mismo año, con una tregua electoral próxima a marzo de 1973. De ahí en adelante, la crisis se generalizó y se hizo total y en los últimos meses - previos a septiembre de 1973 - la acumulación y unificación del conflicto alcanzó una velocidad vertiginosa.

^{61/} No escapan al lector las dificultades de reconstrucción histórica de la configuración del planeamiento. Esperamos presentar en la versión definitiva de este trabajo una visión más pormenorizada, contando para ello con un número más significativo de entrevistas y documentos.

La estructura interna del calendario político combinó en su trama eventos electorales más o menos tradicionales; sucesos que indicaban transformaciones sociales y económicas significativas; actos de terrorismo individual y colectivo; reuniones de la coalición gobernante; crisis de Gabinete no rutinarias, etc. Estimamos que nuestra interpretación de los distintos períodos políticos del ciclo - para los efectos analíticos requeridos - sobrepasa el plano subjetivo si se destacan sucesos políticos con vistar a probar tal o cual tesis acerca del conflicto político mayor. Deseamos simplemente saber en qué forma la coalición triunfante en 1970 enfrentó los conflictos sustantivos en su intento de establecer un plan y cuál fue el impacto de aquellos conflictos en la actividad del planeamiento. Así conoceremos las limitaciones que enmarcaron la actividad gubernamental y sus políticas públicas.

Como base para nuestra interpretación de los distintos períodos, hemos recurrido - como indicador sustantivo y homogéneo del estado o situación del régimen político - al testimonio solemne del Presidente de la República en los Mensajes ante el Congreso Pleno, los días 21 de mayo de los años 1971, 1972 y 1973.

En el Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 1971, bajo el epígrafe **Limitaciones a la acción del Gobierno** se entrelazan cuestiones básicas para nuestro análisis: cohesión de la coalición, confusión de las arenas políticas y burocráticas, grado de participación, tipo de movilización y el fundamento o proyecto que la provoca, las que en su conjunto nos dan el contexto de movilización y planeamiento. Contexto limitado, pero capaz de ofrecer una relativa certidumbre que facilitaría el Plan Anual de 1971. El texto pertinente del Mensaje de 1971 dice así:

Limitaciones a la acción del Gobierno

"Somos fundamentalmente distintos de gobiernos anteriores: este Gobierno siempre dirá la verdad al pueblo. Creo que es mi deber manifestar honestamente que hemos cometido errores; que dificultades imprevistas entorpecen la ejecución de los planes y programas. Pero aunque la producción de cobre no fuera la señalada, aunque la producción de salitre no llegara al millón de toneladas, aunque no construyamos todas las viviendas previstas, en cada uno de estos rubros superaremos con largueza la más alta producción de cobre y de salitre y de casas que registre nuestra Nación."

"No hemos logrado coordinar adecuadamente las múltiples instituciones del sector estatal, por lo que hay ineficiencias en algunas decisiones. Pero estamos construyendo mecanismos de racionalización y planificación más expeditos."

"Al asumir el Poder nos dedicamos de inmediato a cumplir los compromisos contraídos con el país. Junto con la Central Unica de Trabajadores estudiamos la Ley de Reajustes y firmamos el Convenio CUT-Gobierno. Enviamos un Proyecto de Ley al Congreso en que establecimos un aumento de remuneraciones para el sector público equivalente al 100% del alza del costo de la vida y subimos en mayor escala los salarios mínimos correspondientes al

sector privado. Pero creo que fue equivocado no llegar a un acuerdo amplio con los trabajadores para fijar criterios más precisos de reajustes, aplicables tanto al sector público como al privado."

"Otra limitación que hemos sufrido radica en fallas administrativas, legales y de procedimientos que traban la ejecución de algunos planes básicos del Gobierno. Es por eso que el plan de la vivienda, por ejemplo, ha partido con atraso, lo que ha impedido reactivar ciertas industrias o absorber una mayor cesantía. En los meses de abril y mayo, se ha comenzado a dinamizar la actividad económica conectada a la construcción."

"Existe una vasta área de actividades públicas que forman el sector de los servicios, donde están presentes taras muy arraigadas. Millones de chilenos son víctimas diarias del papeleo burocrático, de la lentitud y la tramitación. Cada gestión requiere decenas de trámites, papeles, firmas y estampillas. Cuántas horas pierde cada chileno en su lucha contra el burocratismo; cuánta energía creadora sucumbe; cuántas irritaciones inútiles. Las autoridades del Gobierno no han dedicado aún suficiente esfuerzo para enfrentar este mal endémico. El sector más responsable de los empleados lo ha hecho presente."

"También hemos marchado lentamente en configurar los mecanismos sociales de participación popular. Están listos los Proyectos de Ley que dan personalidad jurídica a la CUT e institucionalizan la incorporación de los trabajadores en la gestión política, social y económica del Estado y de las empresas; pero apenas si hemos esbozado la forma de su participación en las regiones, la comunidad y la entidad privada. Debemos garantizar no sólo una participación vertical de los trabajadores, como por ejemplo, de los obreros industriales en sus empresas según ramas, sino además una participación horizontal para que los campesinos, los obreros manufactureros, los mineros, los empleados, los profesionales, se reúnan y discutan en conjunto los problemas de una región económica determinada o del país en su totalidad. Los sistemas de participación no sólo tienden a una más justa distribución del ingreso sino a asegurar un mayor rendimiento."

"La integración horizontal del pueblo no es fácil y sin duda requiere gran madurez política y conciencia colectiva, pero ya es bueno que comencemos a comprender que para mejorar la producción en un asentamiento campesino depende también del trabajo en las fábricas de maquinarias, herramientas, fertilizantes, de los obreros que construyen caminos de penetración o de los pequeños y medianos comerciantes que distribuyen los bienes. La producción es responsabilidad de la clase trabajadora en su conjunto."

"Otra crítica que debemos hacernos es que en estos 6 primeros meses aún no hemos logrado movilizar la capacidad intelectual, artística y profesional de muchos chilenos. Falta bastante para que todos los hombres de ciencia, los profesionales, los constructores, los artistas y técnicos, las dueñas de casa, todo aquél que pueda y quiera cooperar en la transformación de la sociedad, encuentre un cauce para aprovechar su talento."

Del Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 1972, bajo el epígrafe **Las dificultades que están planteadas**, subdivididas en **Dificultades económicas y Dificultades políticas**, reproduciremos más adelante parcialmente las primeras y completas las segundas. Lo que más preocupaba en ese momento era el área de propiedad social y el conflicto político-institucional que surgía del intento de una Reforma Constitucional, de iniciativa parlamentaria opositora, para delimitar esa área.

La tensión creciente reflejaba la bipolarización cada vez mayor del contexto político y su anuncio de crisis generalizada. Ello permite comprender las dificultades de cohesión de la coalición gobernante y sus crisis internas; el grado de movilización acrecentado y la inserción de más elementos de participación. El planeamiento en tales condiciones de conflicto debe poseer capacidad de movimiento estratégico para poder imprimir sentido y coordinación a las políticas públicas. Más tarde examinaremos esta probabilidad. Sobre las dificultades que se planteaban, el Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 1972 expresa:

Dificultades económicas

"Las transformaciones estructurales que hemos introducido en la economía del país, junto con reactivarlas, han provocado algunos desequilibrios que, en parte, son consecuencia del sistema anémico y deformado que hemos recibido por herencia y también producto de la intensidad con que se han desarrollado algunos aspectos de la política económica durante 1971."

"La política redistributiva con reactivación económica permitió un aumento excepcional de la producción. Sin embargo, el aumento de los ingresos monetarios de la población fue aún mayor. El exceso de liquidez no alcanzó a ser absorbido por el ahorro y las mayores necesidades de dinero que implicaba la circulación de los bienes. Parte del sector privado aumentó su preferencia por mantener saldos líquidos a fines de consumo o de inversión especulativa."

"En el aumento de la cantidad de dinero ocurrida en la economía chilena, han incidido varios factores. En 1971, los salarios monetarios aumentaron en más de 50% sobre 1970 y en las estimaciones para 1972 alcanzan una cifra entre 35 y 40%. Ha sido sobrepasado con creces el objetivo límite del acuerdo CUT-Gobierno para 1972. Esto ha mejorado considerablemente los ingresos reales de los asalariados, pero sus excesos cuestionan lo obtenido."

"El déficit fiscal que se ha traducido en expansión monetaria se podría reducir interrumpiendo el gasto o aumentando los ingresos. Disminuir el gasto habría significado menos escuelas, menos hospitales, menos viviendas, menos empleos, menos reforma agraria, es decir, renunciar a importantes necesidades de nuestra población."

"En parte por responsabilidades propias y en parte por impedimentos ajenos al Ejecutivo, no hemos hecho todo lo que era posible para que los ingresos recogidos fueran iguales o próximos al gasto efectuado. No se ha terminado con la evasión tributaria, que por sí misma es igual o mayor que el déficit. Tampoco se ha sido lo suficientemente estricto en la recuperación de los créditos otorgados por los Bancos y otros organismos estatales, ni en la fiscalización de los pagos al Servicio de Seguro Social."

Dificultades políticas

"Las experiencias vividas por otros pueblos, en otras circunstancias históricas, deben ilustrar a los chilenos para evitar los errores que tuvieron tan alto costo en vidas humanas y en esfuerzos frustrados."

"Entre las fuerzas políticas que sustentan al Gobierno, subsisten métodos y conductas inadecuados o erróneos que gravitan negativamente en el proceso revolucionario."

"Es preciso tener plena conciencia de que el éxito de la empresa que hemos iniciado depende, en gran medida, de la capacidad del movimiento popular y de cada uno de sus hombres, no sólo para admitir honestamente los errores, sino para rectificarlos en el actuar cotidiano."

"En primer término, no es dable aceptar que las apreciaciones, diferentes en lo meramente táctico, de las fuerzas políticas que nos apoyan, puedan llegar a ser obstáculos en el camino que hemos emprendido hacia el cumplimiento integral de nuestro Programa."

"Tales diferencias, siempre superadas en las direcciones, afloran a veces en los órganos de la administración o de la gestión económica o en las bases del movimiento sindical y político. Es deber ineludible de cada uno de los partidos y movimientos que integran el Gobierno continuar esforzándose - día a día - por eliminar tales divergencias dentro de los marcos del pluralismo ideológico."

"Por otra parte, nuestras estructuras de dirección en lo político y en lo administrativo han sido capaces de impulsar con éxito la realización del Programa de Gobierno. Sin embargo, mantienen deficiencias que retardan o entorpecen las decisiones, impidiendo que éstas sean tan prontas y eficaces como demanda la realidad que vivimos. Es imperativo, en consecuencia, aplicarnos al mejoramiento de los mecanismos directivos, en todos los campos de actividad y en todas las jerarquías."

"Si diferencias tácticas afloran en oportunidades dentro de la Unidad Popular, mayores son las que se manifiestan en otros grupos revolucionarios que, con sus actuaciones, se sitúan en una posición potencialmente conflictiva con el Gobierno y los Partidos que lo integran. Lo que debe llamar a reflexión. Si el adversario no está en la izquierda, jamás debería estar allí el enemigo."

"La Administración Pública debe comprender cabalmente que está al servicio de los administradores. Debe ser permeable a los impulsos renovadores surgidos de la base misma de la población. Para lograr estos fines, se requiere que la lucha antiburocrática sea para los trabajadores un derecho y una obligación."

"Reiteradamente, las fuerzas populares han condenado el exclusivismo partidista como factor que coarta la labor gubernativa. La diferenciación partidaria no será nunca causa justa para amparar la ineficacia ni para tolerar la desaprensión en el manejo de los asuntos públicos. El pueblo mismo y, especialmente los trabajadores, deben hacer terminar con tal práctica. Este es uno de los fines principales de la participación."

"También debo referirme a tendencias negativas que surgen en ciertos grupos de trabajadores organizados y que obstaculizan el desenvolvimiento y consolidación de nuestra tarea revolucionaria. Existen orientaciones equivocadas en orden a exigir, en algunas empresas del Area Social, remuneraciones que no son compatibles con la situación real de las empresas o que deterioran su situación financiera, comprometiendo las posibilidades de expandirse y generar excedentes. Tendencia que es sistemáticamente exacerbada por quienes, en la oposición, cultivan la errónea esperanza de que provocar la crisis económica general podría preservar la propiedad privada de los monopolios y permitirles recuperar sus privilegios."

"Para contrarrestar tales tendencias, el Gobierno se propone vigorizar el proceso de integración de los trabajadores a la dirección de las empresas socializadas y sustituir el actual sistema de remuneraciones por uno distinto que, discutido por los obreros, empleados y técnicos de esas empresas, junto con los funcionarios del Estado, se ajustará a las nuevas características del Area Social."

"A lo largo de su historia, nuestra sociedad acumuló contradicciones de tal magnitud que con frecuencia - en el pasado y en el presente - las nociones básicas de ordenamiento social y sus expresiones jurídicas fueron cuestionadas por los grupos sociales emergentes. La respuesta de los sectores dominantes fue, a menudo, el desencadenamiento del potencial represivo del Estado."

"Hoy, en medio de un proceso de cambios tan radicales, no es extraño que experimentemos los efectos de causas profundas que se traducen en ocupaciones de predios y establecimientos industriales."

"Nuestra respuesta no es ni puede ser la misma. Hemos utilizado la persuasión y el llamado a la conciencia de los trabajadores, desestimando los expedientes represivos. Y hemos tenido éxito, en términos generales. Esperamos que los revolucionarios perciban las nuevas condiciones del país, las contradicciones que han surgido, las posibilidades que están abiertas y rechacen en definitiva las conductas espontaneístas que entorpecen el logro de las grandes metas del

proceso. Es la confianza de un Gobierno que ha sabido y sabrá cristalizar en hechos los anhelos populares."

"Chile está ante otros graves problemas políticos. Se libra a cada instante una gran batalla a cuyo desenlace están ligados la paz y el progreso de nuestra patria. Interesa al poder capitalista, como último recurso, enfrentar a campesinos con campesinos, obreros con obreros y a los sectores medios con el conjunto de los trabajadores organizados. Pero esto perjudica a Chile como Nación, como pueblo empeñado en salir del atraso, en liberarse del dominio económico foráneo y de una estructura social interna explotadora. Los campesinos militantes de la Democracia Cristiana podrán discrepar sobre una o cien materias con los de cualquier Partido de la Unidad Popular. Pero son campesinos. Quienes viven de su profesión no sólo pueden sino que deben manifestar los problemas que afectan a su ejercicio, pero no tienen nada en común con quienes buscan provocar el caos interno con la vana ilusión de preservar odiosas desigualdades."

"Mi Gobierno se apoya en la fuerza social organizada de la Unidad Popular pero es consciente de que, por encima de discrepancias ideológicas, representa también los intereses objetivos de sectores medios y populares que no militan en la Unidad Popular. Mantendrá con ellos las relaciones propias del debate político democrático. En la esperanza de que las grandes mayorías sabrán superar sus divergencias internas para enfrentar unidas a quienes no han vacilado antes y tampoco ahora, en provocar las condiciones que pueden sumergir a Chile en la anarquía."

"Sin embargo, la mayor gravedad para la normal evolución de la vida política interna y la convivencia de nuestros conciudadanos, radica en la voluntad de ciertos sectores de la oposición de provocar un conflicto institucional. En los últimos meses se han forzado sucesivos enfrentamientos entre los Poderes del Estado, que han amenazado la esencia misma de nuestro sistema político y del régimen Presidencial, al atentar contra la independencia política de los Ministros, las facultades de colegislador privativas del Ejecutivo y la capacidad económica del Gobierno. Se ha llegado hasta el extremo de pretender invalidar la competencia y la independencia del Tribunal Constitucional. Invoco aquí la responsabilidad que cabe a cada uno de nosotros ante el destino superior de la Patria."

Finalmente, del Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 1973, reproducimos la primera parte del epígrafe **La democracia y la paz cívica están amenazadas** y la parte final del epígrafe **Los problemas económicos de la transformación social**. Ambos textos dejan en evidencia una crisis generalizada. El primero pone de manifiesto el fin del orden político que durante 40 años dio forma al poder político en la sociedad chilena y el segundo muestra el conflicto económico y social en la última fase de la movilización sociopolítica y, naturalmente, la necesidad de una planificación

verdaderamente de guerra - con el supuesto similar en la estrategia política - para superar el caos creciente:

La democracia y la paz cívica están amenazadas

"Que el Presidente de la República informe, en esta significativa fecha, al Congreso Pleno sobre el estado administrativo, económico y político del país, es parte de nuestra tradición. Sin embargo, en esta oportunidad ella adquiere un sentido excepcional, en virtud de las circunstancias en que se ha desenvuelto la vida de Chile en el último año."

"Este mi tercer Mensaje, tiene el valor de reafirmar la continuidad del régimen democrático dentro del cual fue elegido el actual Gobierno. De manera insistente e infatigable, en los últimos 12 meses - a través de las modalidades más diversas - se han manifestado fuerzas sociales animadas por el propósito de socavar la convivencia cívica."

"Más que a los problemas económicos coyunturales por los que atravesamos, el Gobierno atribuye mayor trascendencia a la real y seria amenaza que pesa sobre nuestra democracia. Como pueblo y como Nación pocos peligros aparecen más graves, ya que la quiebra de la paz civil supondría el fracaso de nuestra capacidad política colectiva para resolver los problemas de la comunidad por medios distintos de la violencia física que algunos buscan obsesivamente. Enfrentamiento cuyas trágicas consecuencias acarrearían un profundo drama humano, además de catastróficos efectos económicos."

"Régimen democrático y paz civil se implican de manera recíproca y lo que atenta contra uno atenta directamente contra el otro. Sólo en la medida que logremos mantener operantes y activos los mecanismos democráticos, podrá Chile vencer a quienes anhelan la violencia para imponer sus propósitos."

Señores Parlamentarios:

"No he usado ni usaré esta tribuna para hacer cargos infundados a la oposición. Tampoco estoy aquí para ocultar nuestros desaciertos, deficiencias y errores."

"Quiero expresar, claramente, que el país corre el riesgo de muy graves consecuencias económicas si continúan primando razones subalternas en la consideración de problemas que exigen un alto grado de responsabilidad y patriotismo."

"Quiero, además, declarar que la responsabilidad de la situación económica presente es compartida, en un grado u otro, por el Gobierno y por la Oposición."

"Tienen responsabilidad los que desfinancian los proyectos del Ejecutivo; los que incitan a paros sediciosos; los que ayer fueron monopolistas, latifundistas o banqueros y hoy, con oportunismo, prohijan reivindicaciones económicas de los trabajadores; los que desataron y mantienen una campaña destinada a sembrar la desconfianza en

nuestra capacidad económica, los que promueven el mercado negro como política de resistencia al Gobierno. Repito: todos ellos tienen responsabilidad."

"Se persigue colocar al Gobierno entre el populismo y la violencia. Es parte de una táctica nefasta para la comunidad que denuncio."

"Padecemos las limitaciones de la capacidad productiva, lastre del pasado y el aumento de la demanda derivado de la política redistributiva del presente. Las primeras son consecuencias del pasado que pesan sobre el presente; el segundo, es la anticipación de un futuro por conquistar y que choca con la débil capacidad actual de producción. Pasado y presente se contradicen profundamente cuando este último no es una simple prolongación del ayer, sino una revolución."

"El proceso revolucionario no puede satisfacerse con lo disponible porque, además de insuficiente, fue producido no para las necesidades del pueblo sino para colmar a las minorías. El desabastecimiento de bienes de hoy fue conjurado ayer en el desabastecimiento de ingresos para los trabajadores. Si mañana tuviéramos que racionar algunos productos, será porque antes se prefirió racionar los salarios en vez de aumentar la capacidad de producción para las mayorías. Esto hace que el avance hacia el socialismo no sea un mero reparto, sino principalmente producción y esfuerzo de todos y para todos. Si se impone el populismo fácil, tendremos una inflación en ascenso, porque en el capitalismo dependiente tan agudo como la desigualdad es el subdesarrollo de la producción. Los trabajadores deben estar conscientes de la actitud de quienes, siendo responsables del subdesarrollo, exageran la demanda frente a una capacidad restringida de oferta para que el caos económico frustre nuestra vía de transformación. Los propios trabajadores serían perjudicados."

"Por nuestra parte, debemos reconocer que hasta ahora no hemos podido crear una dirección económica adecuada a las nuevas condiciones, que nos ha atrapado la maraña burocrática, que no hemos contado con los instrumentos necesarios para captar excedentes de la burguesía y que la política distributiva ha ido más allá de las posibilidades reales de la economía."

"Todo ello ha contribuido, en alguna medida, a acentuar ciertos desajustes y problemas. Más adelante me referiré a las acciones que el Gobierno ha adoptado, en estos días, para resolverlos."

"No oculto lo grave de la situación económica. Podremos enfrentarla si prima la responsabilidad y un superior sentido nacional. Proveo horas muy duras para el país y la seguridad de los chilenos. Apelo a la oposición democrática para que no continúe su obstrucción creciente."

"Si nosotros hubiéramos sido una simple continuación de la política burguesa, si hubiéramos racionado los salarios, aceptado la desocupación, protegido los monopolios, mantenido los latifundios y estrechado manos con la explotación extranjera, no tendríamos más altos niveles de producción que hoy. No obstante, algunos dirían que Chile tiene una economía *sana*. Pero nosotros no queremos una economía pretendidamente sana, con desocupación, explotación, injusticia, sometimiento al extranjero y desigualdad extrema en la distribución del ingreso. No queremos una economía con desnutrición y alta mortalidad infantil, incultura y desprecio por la dignidad del hombre. Para nosotros, semejante economía está irremediabilmente enferma. Los pobladores, los desocupados, los desnutridos no entienden cómo puede

ser sano un sistema que los excluye y los somete. No viven de índices, conceptos o palabras de banqueros internacionales. Sienten día a día y saben muy bien qué está sano y qué está irremediablemente enfermo."

2. Sentido real de la institucionalización del planeamiento

En este contexto político, la institucionalización del planeamiento no quedaba restringido a su inserción o traducción institucional. No se trataba del mero hecho adjetivo de que ODEPLAN estuviera en funcionamiento desde la administración anterior. Dada la confusión, casi total, entre las arenas políticas y burocráticas - ambas inscritas en el doble proceso de movilización y participación de cuya compleja resultante daremos cuenta más tarde - nuestra encuesta, muy parcial, busca conocer el órgano o los órganos competentes para tomar decisiones globales sobre el aparato económico. En otros términos, en quién o quiénes radicaba la dirección económica.

La respuesta, de índole provisional, obtenida de entrevistas confiables y que nos pareció plausible por abordar problemas que concuerdan con las citas anteriores, parece hallarse en la estructuración de tres organismos *ad-hoc*, en 1970-71, 1971-72 y 1973.

En el primer momento, integraron el Comité Económico-Social-Político los Jefes de Partidos de la coalición gobernante y los funcionarios siguientes: los Ministros de Hacienda, Economía, Agricultura y Planificación; el Presidente del Banco Central; el Vicepresidente de la CORFO; el Director de la Secretaría Ejecutiva de Relaciones Económicas Externas (SEREX) y el Asesor Económico del Presidente. Actuaba como Secretario Ejecutivo, el Subsecretario de Economía. En un segundo momento, el centro de preocupaciones pasó a ser el Área de Propiedad Social (APS) y la composición *ad-hoc* fue mixta, nuevamente con un representante por Partido integrante de la coalición, además de los siguientes funcionarios: el Ministro de Economía, en ciertas ocasiones el Ministro de Agricultura; el Vicepresidente de la CORFO; el Director de la Dirección de Industria y Comercio (DIRINCO) y el Subsecretario de Economía. En la última fase del régimen funcionó el Comité Financiero, compuesto por el Ministro de Hacienda, los Directores de Presupuesto, Impuestos Internos y la Tesorería y el Presidente del Banco Central, que ejercía las funciones de Secretario Ejecutivo.

Como se observará, ODEPLAN nunca fue el eje de la dirección económica, a pesar de haberse elevado formalmente a su Director al rango de Ministro (Decreto N° 1034, del Ministerio del Interior, del 21 de julio de 1971); habersele designado como Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Desarrollo (Decreto N° 180, del Ministerio del Interior, del 2 de febrero de 1971) y habersele encargado la Secretaría Técnica del Comité de Dirección Económica y Planificación.

Las observaciones anteriores nos obligan a discernir y discriminar - en un grado de arbitrariedad del que estamos conscientes - entre el contenido formal y el contenido real de la planificación. En efecto, el planeamiento como discurso conceptual y la necesidad de un sistema de planificación provisto de autoridad y coordinación fueron destacados desde la **administración en forma conspícua**. Así, en el Mensaje Presidencial de 1972 se decía:

"El Plan Sexenal fue preparado en conjunto por ODEPLAN y las Oficinas Sectoriales de Planificación de los distintos Ministerios, servicios públicos, entidades descentralizadas, empresas del área de propiedad social, municipios, etc. Se terminó en octubre y se sometió al Presidente de la República. El plan en su versión preliminar consta de 16 volúmenes. Se ha preparado un Resumen del Plan para fines de discusión con la base."^{62/}

El análisis no puede desconocer esta tendencia y, por ende, la orientación de los actores, que reiteradamente, asignaron tanta importancia a la planificación. Los interrogantes deben circunscribirse a separar sus orientaciones de sus intentos planificadores reales. Vemos entonces que el marco real de institucionalización del plan resultó de la confrontación de fuerzas de una coalición, con débil cohesión interna y que actuaba desde aparatos burocráticos y políticos, con las otras fuerzas sociales y políticas, primero tripolarmente y al final del período de manera bipolarizada. Por su parte, el proyecto de institucionalización del plan nos muestra el sentido final que los actores asignaban a la autoridad planificadora, aquélla a lo cual aspiraban como meta máxima. En teoría, el Programa Básico de la Unidad Popular correlacionaba máximas perspectivas y niveles de planificación con una profunda reorganización del poder político. En efecto, un órgano único, la **Asamblea del Pueblo**, aparecía como la futura depositaria de la soberanía popular:

"Los instrumentos de la política económica y social del Estado constituirán un sistema nacional de planificación, tendrán carácter ejecutivo y su misión será dirigir, coordinar y racionalizar la acción del Estado. Los planes con que opere deberán ser aprobados por la Asamblea del Pueblo. Los organismos de los trabajadores tendrán una intervención fundamental en el sistema de planificación."^{63/}

^{62/} **Mensaje del Presidente Allende ante el Congreso Pleno**, 21 de mayo de 1972, Talleres Gráficos, Servicio de Prisiones, Santiago, Chile, p. 159.

^{63/} **Programa de Gobierno de la Unidad Popular. Declaración de El Arrayán**, Folleto sin pie de imprenta, 7a. Edición, p. 16.

Evidentemente, tal transformación - como se desprende de este trabajo - implicaba rotunda y sencillamente una **revolución política**. Ahí estaría la clave - suponemos hipotéticamente - de que la dirección económica real, que se estructura al ritmo de los problemas del ciclo político, no corresponda con el **sistema nacional de planificación**, en cuyo esquema el formalismo y la cohesión normativa, nos muestran las señales de un sistema cuya emergencia completa y real supondría cambiar las estructuras políticas. Y que, en verdad, nunca emerge con la consistencia adivinada en el **Programa Básico**. Este dualismo del plan, por otra parte, es la consecuencia directa, en este ámbito restringido, de las ambigüedades internas y conflictos externos de la **vía chilena al socialismo** cuyo proyecto se formula y reformula al interior de la coalición y en su confrontación y **enfrentamiento** con las otras fuerzas políticas y sociales.

3. Características del planeamiento como discurso conceptual

Para evaluar las connotaciones políticas del discurso conceptual del planeamiento en este período, utilizaremos de preferencia como documentos de referencia el Resumen de la Economía Nacional 1971-1976,^{64/} el Programa de Gobierno de la Unidad Popular, las primeras 40 medidas del Gobierno Popular y la Declaración de El Arrayán.^{65/}

a) La primera característica en este período, que aunque obvia conviene reiterar, consistió en la denuncia o crítica social extrema; el reaparecimiento de la idea chilena de la crisis. En el **Programa Básico** el primer concepto es: **"Chile vive una crisis profunda ..."** y en el Plan se expresa en sus primeras líneas:

"El desarrollo histórico de la sociedad chilena ha llevado a éste a un alto grado de dependencia exterior: a una concentración extrema de la propiedad y el ingreso; a la marginación económica y social de una parte importante de la población y a la orientación de todo el aparato económico a satisfacer las preferencias de los grupos de más altos ingresos, los que, a su vez, han detentado también el poder político a través del control que confieren la propiedad y los ingresos mismos."

^{64/} **Resumen del Plan de la Economía Nacional 1971-1976. Preparado para discusión popular, ODEPLAN, Serie VI, N° 3, Imp. Camilo Henríquez Ltda., Santiago, Chile, noviembre, 1971.**

^{65/} **Programa de Gobierno de la Unidad Popular. Declaración de El Arrayán, Folleto sin pie de imprenta, 7a. Edición.**

b) La segunda característica fue su carácter movilizador. Sin embargo, todo el intento movilizador tuvo un destinatario ambigüo: **el poder popular, el movimiento popular, los trabajadores**. El sujeto social fue impreciso desde el inicio, ya que las consecuencias y tipos de movilización de un movimiento popular son disyuntivas de las de un poder popular, el cual puede generar hasta un poder dual en la sociedad. También puede ser ambigua la convocatoria movilizador radical al sindicalismo industrial, si éste por sí mismo, de acuerdo al grado de industrialización, no puede cambiar las reglas básicas de poder político, ni cuantitativa y cualitativamente.

c) La tercera característica fue la capacidad de racionalización que resultó de dos rasgos conexos en la elaboración del planeamiento: su carácter sincrético y ambigüo, al presentarse aparentemente unificadas prognosis políticas y económicas en que cada una de ellas necesita que la otra permanezca ambigua en sus connotaciones finales. Esta característica requiere análisis porque las metas del plan sexenal de desarrollo fueron independientes de las transformaciones de los mecanismos de poder; ello se hizo ostensible en la discusión y rechazo sumario de otras opciones de desarrollo sin un examen exhaustivo de sus connotaciones. Así, se rechazó una primera opción de carácter desarrollista consiste en ***eleva fuertemente la tasa de crecimiento mediante la acumulación de los excedentes captados, siguiendo las pautas tradicionales dictadas por la estructura heredada de la demanda***. De igual modo se rechazó la opción de ***destinar los excedentes captados al desarrollo de grandes proyectos de exportación que permitieran elevar sustancialmente la productividad media y atender por la vía de las importaciones las necesidades de la población***. Finalmente, se rechazó la opción de ***concentrar los excedentes en un crecimiento importante de la industria pesada, sentando las bases para un desarrollo autosuficiente***.

Las tres consideraciones con que se autojustifica la estrategia elegida son: la necesidad de incorporar los grupos marginales a la economía y a la sociedad; la existencia de grupos medios, por su "importancia cuantitativa", aunque "su sistema de valores", tienda a acercarlos al grupo de altos ingresos y la capacidad instalada, ociosa o mal aprovechada, en todos los sectores, sea por "prácticas monopólicas" o por "la insuficiencia de la demanda real". Por ello ***la estrategia elegida se basa principalmente en una incorporación masiva de toda la población, para la cual es imprescindible dar soluciones inmediatas a la situación de flagrante desnivel en las condiciones de vida de la mayoría de la población***.

La estrategia adoptada se defiende por anticipado cuando se agrega: ***Podría pensarse que lo anterior implica un modelo consumidor, ya que el elemento dinámico es el consumo de las grandes masas***. La defensa radica en el tipo de consumo, ***basado en la satisfacción de necesidades vitales de la mayoría de la población; envuelve la organización de las mayorías para atender sus propias necesidades; requiere el aprovechamiento máximo de recursos naturales y de técnicas relativamente sencillas de producción, con gran contenido de trabajo directo*** y, finalmente requiere

una progresiva nivelación de los ingresos. Radica asimismo, en la existencia de excedentes, ya que la estrategia deberá conjugar las necesidades de redistribución con las de generación de ahorros (el proceso de ahorro e inversión). El excedente por recuperar se encuentra en las "empresas monopólicas y extranjeras", en "el sistema de ingresos y gastos públicos que ya venía produciendo importantes contingentes de ahorro" y en "los nuevos excedentes que se generan en toda la economía al poner en funcionamiento la totalidad de la capacidad instalada". Los planificadores reconocen, sin embargo, que la estrategia elegida *envuelve la postergación de beneficios inmediatos en función de perspectivas de más largo plazo, en cuanto a aumentos sustanciales de productividad media de la economía, en ampliación y diversificación del comercio exterior en rubros en que hay riqueza de recursos naturales o avances relativos ya alcanzados en procesos industriales y la postergación relativa en la estructuración de un proceso industrial completo, que provea una cuota importante de los bienes de capital necesarios y de los insumos más sofisticados asociados al aumento del ingreso*. Con todo, este reconocimiento de lo que se traslada al largo plazo no explora a fondo las dificultades inmediatas que enfrenta un planeamiento que centra su diagnóstico y prognosis en la concentración del poder económico y no en el análisis de los mecanismos políticos que lo posibilitan. El dato grueso, demasiado macro, que formula el rescate social del excedente en el sistema económico, considera al parecer como un supuesto implícito que su apropiación y redistribución no modifica todo el aparato productivo y los mecanismos políticos que correlativamente lo sustentan y legitiman. O, dicho de otra manera, aparece como un diagnóstico estático de los mecanismos de poder, económicos, burocráticos y políticos. Por otra parte, si se observan las grandes metas sexenales, no creo que exista desacuerdo en llamarlas - en una pura consideración económica - aparentemente incrementales.^{66/}

El modelo económico, con su doble acento en el consumo popular y en el rescate del excedente de la actividad industrial, apuntaba polarmente a dos problemas políticos cruciales.

La postulación programática de un consumo popular masivo y sustentado en un conocimiento técnico, satisfacía las más antiguas tradiciones reivindicativas del sindicalismo tradicional y las prácticas de clientela de las fuerzas políticas de la coalición gobernante.

Por su parte, la utilización del excedente para transformar las relaciones sociales de apropiación y distribución en la industria aportaba un contenido revolucionario al programa. Ambas dimensiones estaban unidas al prestigio de la racionalidad tecnocrática y al uso conspicuo del planeamiento. Este discurso conceptual racionalizador desplazaba de la práctica política a los dirigentes políticos reales más tradicionales de la coalición gobernante, ya que aparecía como un diseño coherente

^{66/} Véase, Resumen del Plan de la Economía Nacional, 1971-1976, *op.cit.*, pp. 33-34.

para sobrepasar las penurias de las políticas tradicionales, con sus erráticas fases de contracción y ampliación de los beneficios redistributivos. Por otra parte, tampoco fortalecía cabalmente la estrategia revolucionaria, ya que la acción gubernamental debía realizarse en un marco institucional.

Parece válida entonces una interpretación enteramente distinta del planeamiento expuesto. Del propio reconocimiento gubernamental de ese aparente incrementalismo se podría deducir que el plan no era más que una racionalización de largo plazo para el cambio político y económico de coyuntura (la recuperación del excedente, el crecimiento del empleo y la recomposición sectorial de lo industrial con vistas a la redistribución del ingreso).

La ambigüedad de un planeamiento global que inició cambios políticos profundos conduce necesariamente a concentrar las perspectivas en el plazo corto o inmediato. Sólo a partir de la elaboración real del plan anual es posible explorar las verdaderas perspectivas económicas de plazo mediano y largo. Este fenómeno quedó patente a comienzos de 1972, en la Declaración de El Arrayán la que expresaba:

"Así como son distintas las circunstancias políticas, son también diferentes el carácter de los problemas económicos y la naturaleza de las restricciones que se tienen ahora, en comparación a las que se dieron en 1971. La política económica puesta en práctica a comienzos de ese año se tuvo que apoyar en gran parte en las aberraciones del sistema anterior"

En suma, se reconocía implícitamente que el diseño tecnocrático conducía a unir con aparente coherencia el Plan de 1971 y el del resto del sexenio. El plan sexenal llegaba a depender, para el rigor de su prognosis, de los resultados imprevisibles del cambio político de corto plazo. Ello nos conduce a intentar comprender la última faceta del discurso conceptual del planteamiento: el cambio de orientación de la élite planificadora.

Finalmente, pensamos que una interpretación plausible de las características del discurso tecnocrático - crítico, movilizador y racionalizador - reside en la búsqueda de una legitimación en sí mismo, rompiendo con las políticas económicas llamadas **tradicionales** para impulsar políticamente el cambio social y contando para ello con las organizaciones políticas y sociales de la coalición. En otras palabras, desde la cúpula tecnocrática se impulsaba una política que hiciera el **cambio social irreversible**, en cuyo proceso los instrumentos y prácticas políticas **tradicionales** no podrían insertarse porque los problemas serían ya de naturaleza diferente. Dicho de manera más simple, la élite tecnocrática intentaba asumir la dirección política de la coalición, legitimando su racionalidad tecnocrática, la movilización exacerbada.

Esta rebelión tecnocrática era la última fase del desarrollo de la idea de crisis y de las ideologías omnicomprendivas que habían aparecido orientando la mediación política desde mediados del ibañoismo. A estos dos factores antiguos se agregaba ahora la coyuntura revolucionaria del continente por el influjo de la experiencia cubana en la reflexión revolucionaria de las élites. Sin embargo, las orientaciones revolucionarias no eran siempre explícitas porque la acción social de la coalición interactuaba en un orden político tradicional. Por eso hemos hablado de una característica racionalizadora.

4. El planeamiento y el proceso de movilización-participación

Al convocar a la movilización, el planeamiento debía presentar como respuesta posibles canales de participación que permitiesen construir un **sistema nacional de planificación** con participación desde la base. Llegamos aquí al punto crucial de este análisis: la característica **weimarizada** de la movilización chilena en las fases sucesivas y acumulativas del ciclo final del orden político.^{67/} Fundada en la crítica social y realizada desde aparatos burocráticos y políticos que se entrecruzaban en todos los niveles sectoriales y funcionales, la movilización resultaría incongruente con la participación. Existió, en la práctica, una sobremovilización que impidió organizar la participación. Veamos ciertas líneas del proceso. Entre las formas de participación primera del ciclo, la más tradicional fue aquélla en los núcleos proselitistas dentro de la Administración, los llamados Comités de la Unidad Popular (los CUP) que surgieron de la incorporación electoral primaria. Los problemas que su movilización suscitó son conocidos y tradicionales: deterioro de la cohesión de la coalición gobernante por las pugnas burocráticas del cuoteo administrativo. Por su parte, el crecimiento vertiginoso de la participación electoral propiamente tal, iniciado una década antes, alcanzó hasta el límite de la población potencialmente capaz, con la incorporación de los jóvenes mayores de 18 años y los analfabetos. Esta congruencia obtenida entre el **mercado electoral** y el **mercado social** no creó problemas mayores, salvo dificultades de funcionamiento del proceso electoral mismo, concebido para un electorado potencial menor.

En cambio, el rigor para distribuir los cargos burocráticos de conformidad con las dimensiones de cada fuerza política de la coalición, creó problemas de dirección administrativa de otra naturaleza. El entrecruzamiento de lealtades dentro del aparato burocrático, fue generando cada vez más dificultades de funcionamiento, que obligaron al liderazgo de la coalición a ejercer una función de arbitraje constante para

^{67/} Es necesario que justifiquemos el término de relaciones sociales **weimarizadas**. Cierta similitud con la República de Weimar pone en evidencia los efectos de una movilización que no se cristaliza en una revolución triunfante.

disminuir las pugnas administrativas. Así los CUP comenzaron a desaparecer lentamente después de 1971 como núcleo básico de la coalición y la distribución de cargos quedó entregada sólo a las direcciones de las fuerzas políticas.

Con todo, en las fases siguientes fueron los llamamientos a otras formas de movilización las que obstruyeron la participación institucionalizada. Observemos las que llamaremos formas semitradicionales, algunas antiguas, otras recientes, pero cuya implantación ha sido consecuencia de la modernización y diversificación urbana industrial: la participación sindical y la participación territorial. Entre las primeras, el sindicalismo industrial y campesino se fortaleció y amplió especialmente en el año 1971, al ritmo de la redistribución de ingresos de aquel año. El reivindicacionismo tradicional se vio satisfecho más allá de sus propias expectativas. El proceso de ampliación correspondió, coetánea pero independientemente, a la implantación de mecanismos políticos para designar a los dirigentes sindicales: voto secreto universal y directo. En este marco, al agudizarse las dificultades para satisfacer las reivindicaciones salariales, el movimiento sindical se dividió políticamente. Los sindicatos opositores retomaron las reivindicaciones tradicionales que ya no era posible satisfacer con la nueva política económica.

Por otra parte, la ampliación de las esferas de participación laboral fortalecieron y ampliaron también el gremialismo de los grupos medios, profesionales, empleados, comerciantes y trabajadores por cuenta propia. En ese sector social, donde la coalición gobernante tenía una implantación menor, surgieron organizaciones débiles que apoyaron al Gobierno en su política general o de coyuntura. Las recientes Juntas de Vecinos y otras organizaciones sociales se acrecentaron con el ingreso y participación de miles de habitantes de todos los barrios, cualesquiera fuese su ubicación o estratificación social.

Esta participación se multiplicó a medida que el ciclo político se bipolarizaba en todas las esferas sociales. Organizaciones de campesinos C y C' se disputaban la implantación rural. Sindicatos y confederaciones industriales S y CI; y S' y CI', se alineaban tras demandas opositoras y gubernamentales. Organizaciones antiguas y recientes emergían en cada sector social para defenderse de amenazas; naturalmente, la defensa propia de cada sector era percibida como amenaza por el otro.

Esta división en la base social se extendió a toda la sociedad por el conflicto político, ligando cada escaramuza en una batalla general, respecto de la cual el símil bélico no se utiliza casualmente.

El llamado a la participación integral no sólo se reglamentaba políticamente con el voto. En ciertas ocasiones, el conflicto era abiertamente pretorianizado por integrantes de la coalición gobernante y de la coalición opositora. La movilización extrema debilitaba la cohesión de la propia coalición gobernante, porque los mecanismos de participación de distintos tipos llegaron a ser contradictorios entre sí,

de manera parcial o total y en todo caso acrecentaron la indisciplina, lo que se reflejó en diversos indicadores de productividad y orden público.

El Gráfico 3, nos da una idea de las tensiones que debía resolver la dirección de la coalición gobernante por la amplitud de las formas de movilización y participación a través de las cuales se instaba al movimiento y al poder popular.

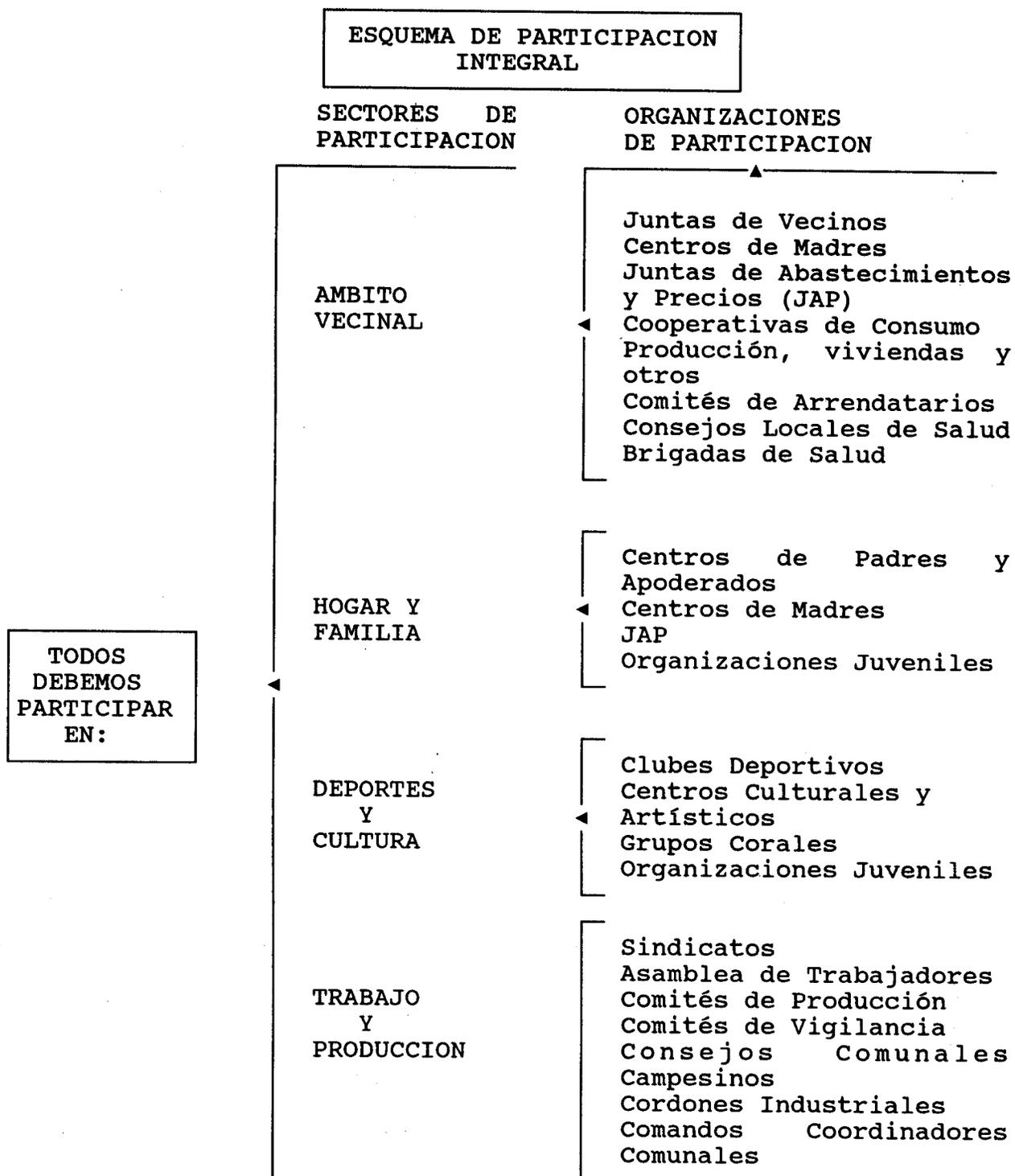
Durante 1972, cuando la inflación deshizo los avances logrados el año anterior en materia de ingresos por los grupos organizados, se agudizó la movilización que cuestionaba las bases del régimen político. Los **cordones industriales**, los **comandos comunales**, los intentos de establecer la **Asamblea del Pueblo** como forma de poder dual en Concepción y Maule, entre otras, implicaban, en último término, el germen de un nuevo orden político, surgido de una revolución social. Coincidían con las nuevas formas de participación dentro de la empresa o de las ramas industriales llamadas **Comités Paritarios y Asambleas de Trabajadores**, puestas en marcha para organizar la participación industrial en el área social y mixta de la economía. Sin embargo, las condiciones generales eran muy poco propicias para corregir y explorar nuevos mecanismos de participación. Las sucesivas y continuas escaramuzas políticas, con llamados a urgentes movilizaciones para responder a tal o cual desafío, deterioraban la disciplina social e impedían alcanzar la estabilidad necesaria para el funcionamiento de programas participativos.

Se agravaban las dificultades por las pugnas teóricas y prácticas - generalmente unidas - entre las fuerzas de la coalición, acerca del carácter del proceso y la discusión concreta de la dimensión y relaciones sociales del Área de Propiedad Social (APS).

Para comprender las dimensiones del conflicto, es preciso recordar que en cada área social (educación, salud, abastecimiento, etc.) se enfrentaban las fuerzas de la coalición gobernante y la opositora. La comunicación social integraba las múltiples arenas de **confrontación**, trasladando la atención focal de un escenario a otro e invitando con ello, implícitamente, a una mayor movilización. Desde mayo de 1973, los conflictos eran cada vez más cruciales, porque el circuito **movilización-participación** había llegado a configurar un ciclo de tal velocidad, que movilización llegó a ser exactamente igual que participación.

En síntesis, el planeamiento que incluye la movilización requiere capacidad para canalizarla a través de nuevos mecanismos participativos. Si el proceso de institucionalización de la participación no cumple su objetivo, la movilización se agota por sí misma. La sobremovilización impide los progresos de la participación y se transforma en una instancia cada vez más falseada, porque promete participación y es sólo efímera movilización. Salvo, claro está, que la movilización sea una operación política que conduzca, por medio de una revolución, a un nuevo orden social.

GRAFICO 3



Fuente: Cómo participar, Documentos Especiales, Editora Nacional Quimantú Ltda., Santiago, Chile.

5. Problemas estratégicos del planeamiento en condiciones de movilización sociopolítica exacerbada

El marco real en que se inscriben las estrategias del planeamiento en una movilización social exacerbada debe responder a dos problemas que surgen de la profundidad de los cambios en marcha y de la falta de consenso político para institucionalizarlos de acuerdo con las reglas del orden vigente. Se requiere lograr simultáneamente el funcionamiento normal de la economía, especialmente del área estatizada y contar con el apoyo político permanente de los trabajadores para defenderla. Ambas dimensiones interactúan de manera recíproca en un precario equilibrio. Posiblemente una encuesta pormenorizada nos revelaría una multiplicidad de intentos y estrategias para romper tal equilibrio, con miras a ampliar la coalición o impulsar una estrategia revolucionaria. Entretanto, reproduciremos aquí un testimonio que deja en claro los problemas reales de la estrategia, con el apoyo del conocimiento *post-facto* del desenlace.

En julio de 1971, un documento de la CORFO,^{68/} evaluando el nivel de planeamiento logrado anotaba:

Análisis de la labor realizada en estos meses de Gobierno

"A partir del triunfo de la Unidad Popular han empezado a ocurrir cambios notables en las relaciones entre instituciones - ya sea al interior del aparato del Estado, como de éste con instituciones del sector privado."

"Desde la perspectiva que nos interesa, o sea, las formas y métodos que irá usando el Estado para alterar las relaciones de producción en términos de lograr un desarrollo socialista, es preciso señalar algunas de las características del proceso de toma de decisiones en política económica y, en especial, con referencia a la dirección industrial que se ha dado en estos meses de Gobierno."

"Una primera constatación que surge es que hoy se carece de un centro único de dirección económica, reconocido y eficaz, que articule las diversas decisiones de política económica, ya sea en la industria, el abastecimiento, el comercio exterior, los planes de inversión social, etc. La tarea realizada por el Ministerio de Economía ha tendido a suplir en gran parte esta deficiencia, pero es necesario acrecentar todas las iniciativas que permiten estructurar a corto plazo este centro único de dirección económica."

^{68/} CORFO, Dirección Industrial, *Análisis y estrategia de acción*, Subgerencia Técnica, julio, 1971, pp. 18 a 21 y 28 a 29.

"Si bien es cierto que se ha experimentado un cambio en el énfasis de la política económica, dejando de tener importancia como en gobiernos anteriores la política fiscal y monetaria, no se ha logrado desarrollar un proceso de dirección que señale el rol de cada organismo y las responsabilidades concretas. Mucho se ha avanzado en esta materia; prueba de ello es la clara voluntad de construcción socialista expresada en las expropiaciones legales, las requisiciones y la intervención deliberada en el funcionamiento de la economía. Pero debemos reconocer que la actual marcha del proceso económico no asegura totalmente lograr los objetivos que la Unidad Popular persigue."

"La falta de este centro de dirección económica se ha traducido en una falta de adecuada coordinación en el equipo económico y entre las instituciones. A esto se agrega el escaso rol jugado hasta el momento por ODEPLAN en tareas de coordinación y compatibilización."

"Por otro lado, la acción realizada por CORFO en estos meses, la ha demostrado como una institución ágil y útil, sobre todo por la plasticidad jurídica (ejemplo de esto es la compra de acciones bancarias, de acciones de empresas, la Editorial del Estado, etc.). Sin embargo, ha mostrado también aquellas fallas que su pasado le hereda, como la falta de claridad institucional sobre niveles de decisión y control, a partir de una dirección que se fundamenta en la producción."

"El avance más interesante desde un punto de vista de reforma institucional y desde la perspectiva de instaurar una dirección económica única y una actividad económica planificada, es la creación de los **Niveles Intermedios de Dirección Industrial**, a través de los Comités Sectoriales de Desarrollo de CORFO. Responden a una correcta visualización de la complejidad que ha adquirido el desarrollo de la industria, de las transformaciones que están ocurriendo en los procesos productivos, inducidas por la dinámica adquirida por la revolución científico-técnica, de las nuevas subdivisiones en la división social del trabajo, etc. Situación como la descrita requería introducir una nueva escala de dirección, planificación y operación de la industria. Se debía crear un nivel adecuado a la etapa del proceso político y al desarrollo de las fuerzas productivas. El nivel a crearse no debía cubrir todas las decisiones que se requiriera tomar en el ámbito económico; sólo debía asumir aquellas decisiones que permitieran traducir en planes operativos las directrices emanadas de los órganos de dirección industrial."

"Se crearon los Comités Sectoriales de Desarrollo, constituyéndolos en un nivel intermedio de dirección industrial, capaces de manejar un sector o una rama en todos los aspectos relevantes para la marcha de éstos (políticas de inversión, financieras, de investigación y desarrollo tecnológico, de explotación, productivas, de comercialización, laborales, etc.), sirviendo de puente entre las políticas emanadas del órgano de dirección industrial y la operación que se realiza a nivel de las empresas y plantas."

El documento postulaba un cambio estratégico del tipo de planeamiento hasta entonces realizado que concebía así:

La dirección industrial

"Dijimos que entendíamos las tareas de dirección industrial como aquellas decisiones que el Estado debe tomar para lograr orientar el desarrollo socialista de la economía en las circunstancias actuales del proceso chileno."

"El rol de los organismos de dirección industrial debe consistir en ir expresando, a nivel de los planes y programas de asignación de recursos, las decisiones políticas que emanen del desarrollo del proceso revolucionario, de tal manera de ir asegurando la superación de las relaciones capitalistas de producción e ir instaurando relaciones socialistas. De no efectuarlo, se estaría objetivamente favoreciendo la mantención de las relaciones de producción capitalistas, tanto a nivel de las unidades productivas del área de propiedad privada, como de las áreas mixta y social, generando formas de capitalismo de Estado, en el cual prima el interés de la burocracia estatal, ante el de la clase trabajadora. Este peligro es, en el caso chileno, mayor, pues el cumplimiento de los objetivos de producción llegan a descansar en un primer momento, en aquellas empresas que el Estado ha heredado de la etapa anterior, las cuales presentan mayor inercia a su transformación."

"Entendidas así las funciones del aparato de dirección industrial, éste adquiere relevancia desde el inicio del proceso de alteración de las relaciones de producción. Es urgente asegurar que el aparato de dirección industrial permita a la clase obrera tener el control del proceso. Este control no sólo se reduce a la participación de los legítimos representantes de la clase en los organismos de dirección sino que se debe expresar en el tipo de dirección que se ejerza. Se requiere que los principios de la dirección industrial sean coincidentes con el interés que la clase obrera defina."

"El funcionamiento del aparato de dirección industrial requiere, por otra parte, asegurar un análisis que debe ser aplicado concretamente a las prácticas sociales que tratan de coger las contradicciones que surgen entre el nivel político y el nivel económico, entendiendo que no podemos alterar la realidad del proceso político por razonamientos economicistas o tecnocráticos. Este análisis debiera ser confrontado periódicamente con el análisis que surge de la práctica política de las vanguardias políticas, con el fin de renovar sistemáticamente las orientaciones a partir de las cuales se genera la dirección industrial; de esta forma aseguramos una conducción económica correcta surgida de la práctica política, pensada a partir de lo que sucede y no de lo que nos gustaría que ocurriese."

"Es necesario encontrar aquellos mecanismos que permitan operar esta confrontación constante; no podemos quedarnos en una mera declaración de buenas intenciones; tampoco debemos fijar aquí el mecanismo concreto. Es un problema a debatir para tener una solución rápida y eficaz."

"Al plantearnos el problema de la dirección industrial en los términos aquí definidos, no podemos eludir un tema que ha estado en constante discusión en los países socialistas; este es el de cuán centralizada o cuán descentralizada debe ser la conducción de la economía. Por lo general, se ha sostenido que la decisión de darse una dirección industrial y la acción de expresarla en un plan, presupone la organización de un aparato administrativo altamente centralizado y se señala que la consecuencia de este tipo de organizaciones se expresa en una mala asignación de recursos, pérdidas de insumos, deficiente administración de las plantas y la primacía de los criterios del grupo de burócratas que ejerce las funciones de dirección industrial por sobre los criterios de los trabajadores."

"Creemos que el problema no es tan simple: Es necesario recordar que la planificación de la economía surge en la primera experiencia socialista, en una coyuntura internacional que era adversa al surgimiento del socialismo y en un país en el cual el desarrollo de las fuerzas productivas exigía un tipo de conducción centralizada, autoritaria y determinista. Hoy día el problema es continuamente replanteado en los países socialistas y no aparece como una condición ineludible en el proceso de construcción socialista. En la actualidad, cuando el nivel de desarrollo alcanzado por las fuerzas productivas es muy complejo, donde el determinismo ha sido utilizado como posibilidad de comprensión de los problemas y donde las repercutorias probabilísticas permiten suplir en parte la incertidumbre, es posible hacer surgir nuevas técnicas de planificación elaboradas a partir del modelo cibernético de gestión. De esta forma, se pueden superar los problemas técnicos de la planificación. Creemos, sin embargo, que las orientaciones políticas de la dirección industrial sólo serán dables en la medida que la clase obrera organizada y las vanguardias políticas - los partidos de la Unidad Popular - sostengan una discusión sistemática y constante sobre el tipo de construcción socialista; sólo la democracia socialista asegurada por los trabajadores organizados y las vanguardias políticas, permitirá superar los vicios burocráticos del aparato de dirección industrial."

"En resumen, lo que debe caracterizar al proceso de dirección industrial es una coordinación de los procesos de producción, que permita el dominio creciente de las relaciones de producción socialista sobre las relaciones capitalistas. La oposición que pueda surgir entre los diversos niveles de dirección (central, intermedios y plantas), exige ir definiendo en la práctica diaria y a la luz de la experiencia histórica chilena de transición socialista, los grados de coordinación y las **jerarquías de control** que deben existir entre ellos. Así lograremos crear un modelo de dirección económica que responda a los requerimientos del proceso chileno y que surja de nuestra realidad político-económica. No estaremos aplicando mecánicamente otros modelos surgidos en otras realidades."

Ambas partes de la misma cita nos permiten ubicar el nudo de la cuestión del planeamiento y la movilización crítica. Este planteamiento - el más sofisticado que encontramos en nuestra investigación - muestra el universo de problemas que los planificadores se plantearon y respondieron. Como se observa de la lectura cuidadosa de las citas, no hay una respuesta sobre el tipo de organización requerida, sino sobre el mecanismo de poder que debe tomar las decisiones de política industrial o, en términos más amplios, sobre el plan económico general. Las vanguardias políticas y la clase obrera organizada quedaban encargadas, en una discusión constante, de generar las decisiones pertinentes. En el tipo de estrategia formulada existían tres supuestos ideales: cohesión y homogeneidad de la coalición; conocimiento regional o científico del comportamiento de los opositores sociales y políticos y, control de la movilización, para encarrilarla por las vías previstas.

La reevaluación constante del programa y el mecanismo de resolución de controversias que plantea el documento nos parecen de lógica elemental, conocida la amplitud del proyecto de la coalición gobernante. Sin embargo, una verdadera evaluación estratégica adapta sus parámetros a los objetivos previstos para considerar, en esa perspectiva dinámica, los éxitos y los fracasos parciales. Este es el sentido de establecer un programa, con plazos y sujetos responsables del cumplimiento o incumplimiento de las metas, porque hay límites que no pueden sobrepasarse con el voluntarismo o, si se prefiere, el espontaneismo movilizador. La coalición gobernante, paradójicamente, obtuvo éxitos iniciales susceptibles de medición objetiva, que sobrevaloraron la movilización y los instrumentos de política económica redistributiva. De igual modo, la defensa de propiedades y acciones por los propietarios industriales y rurales y por los banqueros durante 1971 fue más débil que lo previsto. Ello confirmó los diagnósticos de concentración de poder y contribuyó a subestimar los mecanismos políticos en que se habían sustentado estos sectores durante décadas. Numerosas citas permitirían poner de manifiesto que las críticas a la dirección económica de 1971 eran formuladas ya, por los propios actores, durante el segundo semestre de 1972. De ahí que el éxito inicial puede haber sido un factor coadyuvante, pero no puede estimarse decisivo para aprehender las formulaciones estratégicas del planeamiento de la coalición gobernante.

La estrategia de este planeamiento no imponía límites para disciplinar la movilización, debido al tipo de alianza que configuraba la coalición y a las presiones que, desde fuera y especialmente desde la izquierda, recibía como impacto permanente el *continuum* formal de las fuerzas gobernantes, lo que dificultaba la ampliación de su base y la dirección política.

Examinar más a fondo lo anterior implicaría el análisis político del régimen, consideración paralela y conexa, pero independiente de nuestro enfoque. Hay, con todo, otra veta de análisis desde donde puede observarse este problema estratégico sustantivo. Ya anotamos el carácter crítico y movilizador del discurso de la planificación, que verbalmente puede salvar los obstáculos de una manera sincretista

y ambigua, en el momento en que se formula un documento de planificación. Pero una vez iniciado el ciclo de movilización, ésta se alimenta de la crítica social. Así lo probó la dinámica del proceso que llevó a constituir el Área de Propiedad Social (APS). Esta fue, dentro de la estrategia del Programa, la clave del rescate del excedente económico y de su posterior apropiación y distribución, con vistas a una nueva estrategia de desarrollo que modificaría la estructura industrial y la demanda de bienes, aumentaría la ocupación y modificaría el circuito de dependencia tecnológica.

Los dos criterios para expropiar empresas - el ser monopólicas y el ser estratégicas para la economía - adquirieron carácter irrestricto una vez iniciada la movilización. En efecto, en las diferentes fases del régimen fue posible legitimar cualquier ampliación del área de propiedad social. De esta manera, la movilización pasó a ser el objetivo y sus medios eran meras estrategias o tácticas. El discurso social crítico, elaborado por intelectuales y sancionado por organizaciones emergentes de escasa tradición y cohesión mínima - dirigidas desde aparatos político-burocráticos - legitimó una amplia gama de acciones sociales. Se llegó al proceso sin límites. La movilización dejó de ser un recurso instrumental para transformarse en una finalidad en sí misma. Sus logros se racionalizaban como la lógica de un **proceso irreversible**.

Y así llegamos a la encrucijada final en este análisis de la configuración del planeamiento durante la Administración Allende. Aquéllos que defendían el proceso como irreversible lo consideraban la maduración de la conciencia de una clase, que podía ser derrotada parcialmente, pero cuya experiencia la convertiría en la fuerza hegemónica del futuro. Los que rechazaban la lógica de los procesos irreversibles, argumentaban que la movilización acrecentada conducía a la desmovilización forzada y que todo progreso posible se retrotraía así a etapas pasadas.

Con relación a la posición de los primeros, conviene recalcar que, una vez iniciada una movilización acrecentada, ella sólo puede resultar eficaz, en el período inmediato, si se acompaña de un planeamiento de guerra o dicho más simplemente, del plan de una revolución social.

CAPITULO IV

ASPECTOS PRELIMINARES DE ALGUNAS POLITICAS PUBLICAS EN UN PROCESO DE MOVILIZACION

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Intentaremos aquí estudios preliminares de cinco políticas públicas en una perspectiva política que relaciona planeamiento y movilización. Por ahora, son avances de investigación cuyo objeto es examinar empíricamente los asertos conceptuales acerca del ciclo movilizador para confirmarlos, refutarlos o modificarlos.

Advertimos que no realizamos aquí un estudio del instrumental técnico para formular o ejecutar políticas públicas, ni se emitirán juicios, a la manera de un arbitraje exterior, calificándolas de exitosas o fracasadas.

Nuestro propósito específico en esta parte de nuestra monografía es abrir otra vía de observación del planeamiento. Intentaremos conocer pormenorizadamente el plan real o, lo que es lo mismo, el resultado del conjunto de políticas públicas. Por cierto que en una economía de recursos para la estrategia de la investigación, hemos seleccionado para el análisis cinco políticas públicas. Al estudiar cada una de ellas podremos justificar su selección, sin por ello desconocer que ésta está sujeta a cierto grado de convencionalismo y arbitrariedad.

El estudio conjunto de las políticas públicas se realizará en dos etapas. En la primera, de alcance parcial, intentaremos circunscribir algunas políticas públicas y su ángulo de observación. Con tal objeto, estudiaremos la formación histórica de los conceptos y acciones que las identifican. La delimitación comprenderá el órgano burocrático visible encargada de implementarlas y lo que hemos llamado su **arena decisoria**, o sea, su instancia política, a veces puramente virtual o simbólica. Sin embargo, a cada arena material o simbólica concurren actores reales con demandas de similares atributos.

En la etapa final del análisis, se establecerán las interrelaciones globales de las políticas públicas que nos aproximarán a un conocimiento más cabal del Estado, a su capacidad y al límite real del planeamiento en el proceso de movilización.

El estudio de los aspectos políticos del planeamiento, en general y de las políticas públicas, en particular, enfrenta en el caso chileno interrogantes que se intentan responder en el desarrollo de esta monografía con primeras exploraciones históricas y conceptuales.

Cada avance pormenorizado del estudio desde el enfoque de la acción, obliga a menos recaudos analíticos. Tenemos conciencia de un sesgo del análisis: en el afán de caracterizar la movilización, hemos acentuado el dinamismo de unificación y totalización de los diversos juegos sociales.

En la lógica del proceso movilizador es una realidad política que todo intercambio parcial tiende a convertirse en único y total. Sin embargo, esta matriz unificadora puede ser contradicha parcialmente por ciertas políticas públicas que pueden representar una continuidad debido a que las élites políticas, burocráticas y tecnocráticas observan diferentes actitudes básicas al cambiar los escenarios políticos. En efecto, para establecer la continuidad o ruptura de ciertas políticas, observamos, de manera preliminar, diversos cortes analíticos en su desarrollo: las coyunturas de la sucesión política (1964, 1970 y 1973). A pesar de lo profundo de aquellas transformaciones, comprobamos la continuidad de ciertas políticas de energía eléctrica de la ENDESA, de telecomunicaciones de la ENTEL y ciertos proyectos de obras públicas - como la construcción del Metro en Santiago - presentan una continuidad mayor que la que preveíamos. Tratándose de proyectos más complejos, ésto parece comprensible, porque el impulso de industrialización y modernización acumula recursos, experiencias y planes que, al parecer, alcanzan una autonomía tecnocrática bastante amplia. Estas estrategias parciales de desarrollo, en sustancia, no se ven afectadas por el cambio político movilizador. (No afirmamos lo mismo de las consecuencias radicales de una desmovilización. El impulso industrializador de la CORFO se inscribe en ciertos parámetros políticos dirigistas que nada justifica llamar irreversibles.)

Pero no es sólo la tecnificación del Estado y la absorción de más papeles tecnocráticos lo que implica una permanencia mayor de ciertas políticas. En la esfera burocrática y tecnocrática se mantienen, con inflexiones, tendencias constantes que modernizan y tecnifican servicios y proyectos. Como caso ilustrativo, aunque sólo de modernización de un servicio, se cuenta el de Impuestos Internos.^{69/}

^{69/} Véase Norman Nowak, *Teoría y práctica de la administración fiscal*, Amorrortu Ed., Buenos Aires, Argentina, 1970. No compartimos el optimismo del autor respecto a la autonomía absoluta con que actuó la misión que realizó el proyecto de modernización de Impuestos Internos, pues creemos que la voluntad política está enteramente subvaluada en tal estudio; sin embargo, nos parece un buen testimonio de modernización burocrática.

Para iniciar el estudio de las políticas públicas, abordaremos la consideración de la política de remuneraciones del sector público y luego adelantaremos algunas hipótesis respecto a la política de televisión y el conflicto sociopolítico conexas; el subsistema de planificación de la vivienda y de movilización social; la política de integración andina y el sector empresarial y las políticas de precios en un contexto de movilización.

II. LA POLITICA DE REMUNERACIONES DEL SECTOR PUBLICO

Hemos partido de varios datos primarios significativos: desde la Reforma Constitucional de 1943, había correspondido al Presidente de la República, la iniciativa en materia de gastos públicos; durante las dos administraciones examinadas antes existía una gran cantidad de estatutos diferentes para remunerar a los trabajadores del sector público y, finalmente, en la etapa actual de desmovilización, se elaboró y dictó en un lapso muy breve un estatuto único de remuneraciones - la Escala Unica - contradiciendo todos los pronósticos y presagios sobre la imposibilidad de su implantación. (Lo que por cierto no es necesariamente sinónimo de progreso o desarrollo técnico.) De tales datos habíamos inferido la hipótesis de que la iniciativa, recurso jurídico-formal para cualquier gobernante, era obstruida en la realidad por el mecanismo de clientelas, es decir, de fuerzas sociales que eran defendidas o protegidas en sus demandas por las fuerzas políticas en el Parlamento; y la hipótesis de que en los equipos gobernantes de las coaliciones que actuaron en el período de movilización sociopolítica (1964-1973) no existía verdadera conciencia de la necesidad de la **Reforma Administrativa**.

Tales hipótesis resultaron parcialmente erróneas. En efecto, las políticas de remuneración del sector público fueron muy diferentes en ambas administraciones, examinadas antes, ya sea en los supuestos que las insertaban dentro de la política económica general, como en sus resultados; generalmente, el grado de conciencia de los problemas administrativos fue más amplio que lo que habíamos supuesto. De ahí que la búsqueda de proposiciones más rigurosas nos haya obligado a tratar las políticas de remuneraciones por separado en cada administración. Nuestras hipótesis adquirirán posteriormente mayor significado al reitegrarlas en el conjunto de políticas públicas.

1. Las políticas de remuneraciones del sector público en la Administración Frei

a) Las líneas fundamentales de las políticas

Al iniciarse la Administración Frei recibió una proposición integral de reforma administrativa que había sido elaborada por una misión técnica que culminaba con ella varios años de estudio. En el Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 1965, el Presidente hizo suyas tales proposiciones^{70/} y agregó la creación de una Comisión Especial destinada a desburocratizar los servicios públicos. Pero, de conformidad con sus propósitos programáticos, el Gobierno se comprometió a otorgar un reajuste igual al 100% del Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Es evidente que entre las preocupaciones centrales de la Administración Frei no estuvo en sus inicios la modificación sustancial del régimen administrativo. Sin embargo, la discusión en el Congreso, durante los primeros meses de 1966, de la Ley 16.464 aprobada el 25 de abril de 1966, puso en el tapete problemas más complejos que las meras remuneraciones del sector público. Casi un mes después de la promulgación de la Ley, en el tradicional Mensaje al Congreso, el Presidente realizó el planteamiento más coherente acerca de esta política en el lapso de su Administración. La inició así:

^{70/} "...; y se ha creado una Comisión Especial integrada por el Contralor General de la República y algunos Subsecretarios de Estado, que propondrá al Ejecutivo las medidas necesarias para agilizar la administración pública, simplificar los actuales procesos burocráticos, establecer la responsabilidad funcionaria y facilitar la atención al público."

"Además, me propongo establecer la carrera funcionaria que permita otorgar igualdad de remuneraciones para quienes cumplen las mismas funciones en cualquier organismo público tanto fiscal como descentralizado; permita la movilidad del personal de servicio público por el ascenso o el traslado; permita la selección y promoción adecuada y, por último, permita, además de los incentivos mencionados, un efectivo control de las funciones y responsabilidades."

"Mi Administración cuenta en este momento con 850 descripciones de cargo que cubren toda la Administración Pública, que comprenden en forma completa y sistematizada los puestos que ocupan alrededor de 250.000 funcionarios. Estas descripciones han sido cuidadosamente evaluadas y serán clasificadas en un número razonable de grados que constituirán la base de una nueva escala uniforme de sueldos. Estas escalas de grados y sueldos regirán para todos los funcionarios con la consiguiente eliminación de las injusticias y distorsiones que actualmente tiene la Administración Pública."

"Cada año que se legisla sobre reajuste de remuneraciones del sector público, aparece con mayor intensidad la anarquía que existe en materia de sueldos entre los diversos servicios y, como consecuencia de ello, se provoca una lucha de presiones de los sectores interesados para obtener mayores o iguales posiciones que otros sectores que consideran privilegiados."

En seguida trazó el marco histórico *el problema se ha arrastrado por muchos años y se agrava por la presión que ejercen cerca de 250.000 empleados para alcanzar mejores remuneraciones* y, describió su impacto en la política fiscal:

"Esto significa que un fuerte porcentaje de los ingresos fiscales anuales se deben destinar al pago de sueldos, para cuyo financiamiento debe recurrirse al recargo de impuestos, ya que éstos normalmente no aumentan en el mismo porcentaje en que se aplican los reajustes."

Haciéndose eco de la discusión legislativa - casi recién terminada - denunció:

"El último Proyecto tuvo una tramitación legislativa superior a los 4 meses y durante ese período el Ejecutivo, el Congreso Nacional y todas las directivas gremiales, destinaron parte importante de su tiempo al estudio y despacho del Proyecto. En definitiva, se aprobó una Ley con más de 250 artículos y debieron considerarse más de 700 indicaciones de diferente índole."^{71/}

^{71/} El mensaje citado contenía además los siguientes pormenores: "Cada año que se legisla sobre reajuste de remuneraciones del sector público, aparece con mayor intensidad la anarquía que existe en materia de sueldos entre los diversos servicios y, como consecuencia de ello, se provoca una lucha de presiones de los sectores interesados para obtener mayores o iguales posiciones que otros sectores que consideran privilegiados."

"Por estas razones, se hace indispensable terminar con esta anarquía de remuneraciones, para hacer posible la existencia de una Administración Pública racionalizada y eficaz, lo que permitirá mejorar y nivelar las remuneraciones sin variaciones considerables de costo."

"La carrera civil y funcionaria no puede aplicarse de inmediato a todos los servicios; deberá llevarse a cabo por etapas fijando prioridades en su aplicación, dándose preferencia a aquellos sectores que se encuentran en situación más desmedrada, todo ello en atención a que su costo deberá absorberse de acuerdo con las posibilidades financieras y económicas del país. Para dar cumplimiento a esta difícil tarea se necesitan facultades legales. Ellas ya se solicitaron en las leyes normativas que hasta la fecha no han sido aprobadas por el H. Congreso, lo que ha impedido dar solución racional al problema planteado. Por la importancia de la materia, el Gobierno ha estimado conveniente reiterar la petición de las facultades legales para aplicar la carrera civil funcionaria mediante un Proyecto de Ley específico que contempla las bases para poner en práctica esta importante Reforma en el campo administrativo."

"Es conveniente destacar que en los años 1965 y 1966 se han tomado diversas medidas tendientes a paliar las situaciones de mayor injusticia, que indiscutiblemente facilitarán la aplicación de la carrera civil y funcionaria."

Para enfrentar el problema propuso como objetivo la **carrera funcionaria**, basada en tres principios generales:

- A igual función debe corresponder igual remuneración.
- La promoción debe producirse por capacidad que se califica por el interés del funcionario en perfeccionar su conocimiento y por la dedicación plena al servicio; y
- La antigüedad debe reconocerse como una remuneración adicional; la implantación de esta Reforma debería ***llevarse a cabo por etapas, fijando prioridades en su aplicación, dándose preferencia a aquellos sectores que se encuentran en situación más desmedrada***, como instrumento para realizar facultades normativas ***que hasta la fecha no han sido aprobadas por el H. Congreso, lo que ha impedido dar solución racional al problema planteado***.

-
- "1° Se han otorgado reajustes superiores a los concedidos con anterioridad, lo que ha permitido elevar el nivel de ingresos.
 - "2° Se ha determinado que todos los funcionarios públicos recibirán sus reajustes a contar del 1° de enero, lo que ha significado que dos tercios de los funcionarios públicos gocen de este beneficio a contar de esta fecha en vez del 1° de julio, como sucedía anteriormente.
 - "3° Se otorgó a las plantas administrativas y de servicios menores de Aduana, Consejo de Defensa del Estado, Correos y Telégrafos, Prisiones, plantas de servicios menores de los Ministerios de Tierra y Colonización, Agricultura y Educación, el mismo nivel que el establecido por la Ley N° 15.364 para el resto de los servicios denominados postergados.
 - "4° Se ha dado el beneficio de gozar de una remuneración mínima de un sueldo vital a todos los empleados de la planta de servicios menores de la Administración Pública.
 - "5° Se ha dado un reajuste adicional a los profesores al elevar la asignación de título del 18% al 25%, a contar del 1° de julio de 1966 y en un 30% para el personal directivo docente.
 - "6° El personal que se rige por el Estatuto Médico Funcionario tuvo un reajuste adicional en el año 1965. En el presente año se introducen diversas modificaciones al mencionado Estatuto que tienen por objeto refundir diversos tipos de remuneraciones en un sistema orgánico que establece una escala de sueldos compatible con la importancia de los servicios que presentan a la comunidad estos profesionales. El sueldo base, que alcanza a E° 550 se fija en E° 1.098 para 6 horas, debiendo agregarse a esa suma la asignación de responsabilidad y la de estímulo, que pueden fijarse entre un 10% y un 60%, sin que excedan en conjunto de un 75% del sueldo base."

Finalmente, el Presidente dió cuenta de los avances logrados en materia de redistribución, recalcó la existencia de Servicios postergados y manifestó tener conciencia de que *no es posible seguir solucionando situaciones especiales planteadas por grupos o sectores de funcionarios, ya que estas medidas parciales dan pie a nuevas y crecientes peticiones de aumento en otros Servicios, lo que en definitiva agudiza la anarquía en materia de remuneraciones y su costo terminaría por destruir el programa de estabilización y desarrollo económico que el Gobierno se ha comprometido a cumplir en beneficio de toda la Nación.*

La Administración Frei no obtuvo la tradicional Ley Normativa que, concedida a comienzos de cada Gobierno, permitía a éstos cumplir diversas funciones: aplicar sus ideas programáticas; reordenar jerárquicamente los órganos administrativos; fundar nuevos servicios e instalar a los dirigentes políticos en la dirección administrativa y promover a diversos cargos menores a sus números adherentes electorales. (Estas Leyes-Programa refundían numerosas disposiciones legales y creaban instituciones: la Ley 13.205 y el Decreto con Fuerza de Ley N° 2 acerca de la Vivienda de la Administración Alessandri y la Ley 11.151 y el DFL 245 de Asignación Familiar Campesina, de la Administración Ibáñez.)

Es siempre arriesgado describir cursos de acción posibles pero irreales. Tal ejercicio puede ser, sin embargo, un buen hito para ahondar el análisis y en este caso concreto, se hará sentir en adelante el vacío dejado por aquella Ley Normativa no obtenida.

El Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 1967 cambió el tono de modo rotundo; ahí ya no aparecen grandes objetivos, ni se reclaman instrumentos legales. Para comprender la razón de este cambio, es preciso recordar la situación que se vivía en ese momento (véase el Capítulo III, Sección II). Más aún, el análisis de esta política pública refuerza las argumentaciones anteriores. En efecto, la tradicional Ley de Reajuste destinada a nivelar los niveles de ingresos con el ritmo del proceso inflacionario, tuvo una tramitación más ardua que en 1966. Iniciada el 9 de noviembre de 1966 terminó su proceso legislativo el 31 de enero de 1967, como Ley 16.617; sin embargo, más que el lapso - normal dentro de las prácticas legislativas - fue su contenido el que traspasó algunas de las mayores expresiones de normatividad miscelánea.^{72/}

La lectura de los debates parlamentarios y de las indicaciones presentadas volvió a poner sobre el tapete la validez de la hipótesis del clientelismo con la que habíamos iniciado el trabajo. Observemos entonces la forma en que ella se inserta. En una clasificación provisional, puede hablarse de tres fuentes diversas de presiones:

^{72/} El Índice alfabético y analítico que prepara la Biblioteca del Congreso Nacional, edición policopiada, Santiago, Chile, marzo, 1967, destina 58 páginas para enumerar sólo los epígrafes.

- i) El aparato burocrático de la coalición gobernante para legalizar situaciones de implantación político-administrativa; presiona dentro del Gobierno, que para satisfacerlo debe adoptar una actitud administrativa de transacción o negociación con las otras fuerzas políticas.
- ii) Los partidos opositores, para mantener o disputar las clientelas propias; y
- iii) Los gremios que se declaran y son en términos comparativos, **servicios postergados** desde el punto de vista del ingreso.

La Administración Frei, como anotábamos, no dispuso de la herramienta tradicional de la Ley Normativa, lo cual la obligó a aceptar diversas negociaciones administrativas. Con todo, la rigidez que imponía la política de control progresivo de la inflación fue un límite objetivo que la protegió de las demandas estrictamente monetarias. Llegamos así a un punto crucial del contenido de esta política pública: las presiones, al chocar con el muro de la contención monetaria, adoptan dos formas: una, no muy hábil - por lo tradicional y rutinaria - es la de obtener mayores ingresos por la vía de horas extraordinarias, aumentos de viáticos, beneficios previsionales y modificaciones de las plantas de los servicios (**reencasillamientos**), etc.; y, la otra, de mejor simulación, busca beneficios, que en definitiva tienen repercusiones económicas, pero que se presentan como apoyos al esfuerzo asociativo, condonaciones de préstamos, donaciones, exenciones de impuestos de bienes raíces, subsidios a cooperativas y economatos, etc.

El clientelismo es claramente electoral. Las indicaciones de los Parlamentarios están destinadas a probar su lealtad al electorado; son enmiendas, en su mayoría de **fachada**, para consumo de su público. Aunque las intenciones - que no juzgamos - sean loables, tienen un obvio contenido **populista**, término que usamos sin sentido peyorativo alguno.^{73/}

Las Leyes de Reajuste 16.250 del 21 de abril de 1965; 16.464 del 25 de abril de 1966 y 16.617 del 31 de enero de 1967, reajustaron las remuneraciones del llamado sector público en un equivalente al 100% de la variación del Índice de Precios al Consumidor, del año anterior (38.4%, 25.9% y 17.0%, respectivamente), con algunas particularidades menores que no afectaban sustancialmente el planteamiento programático.

^{73/} Véanse en la discusión de la Ley 16.617, del 31 de enero de 1967, las indicaciones presentadas en el Primer Trámite Constitucional en la Cámara de Diputados (Sesión 20ª, 29 de noviembre de 1966, pp. 1968 a 1999) y en el Senado, en Segundo Trámite Constitucional (Sesiones 40ª y 45ª, del 21 de diciembre de 1966 y 3 de enero de 1967, respectivamente).

Sin embargo, en la Ley de 1967 se advirtió cierta inclinación a discriminar por sectores.^{74/} Reapareció en ella el viejo problema de los **servicios postergados**; consagró numerosas discriminaciones, de las cuales dos tuvieron consecuencias importantes para el erario fiscal: el llamado **acuerdo magisterial** y el tratamiento especial al Servicio Nacional de Salud.

El objetivo programático de redistribución y estabilización relativas se cumplió sustancialmente: **las remuneraciones del sector público mejoraron significativamente**. Sin embargo, se ahondaron dos tendencias: una prevista y la otra imprevista. La primera tensión surgió porque las múltiples posiciones relativas de los funcionarios en materia de ingresos no se pudieron homogeneizar de un modo enteramente coherente, de modo que aún dentro de un mismo sector algunos servicios vieron sus situaciones relativas de manera considerable, mientras otras unidades mejoraron menos y algunas sufrieron el deterioro de sus ingresos reales.^{75/}

La segunda tensión surgió de una paradójica reacción, típica del cambio social, pero imprevisible para los actores: aquellos servicios cuyos ingresos se elevaron, concretamente los de salud y en especial de educación, acrecentaron sus demandas y recurrieron a medios más exigentes para conseguirlas. Así, las huelgas del Servicio Nacional de Salud y de los profesores contribuyeron a acentuar la imagen de indisciplina social y el circuito reivindicaciones-huelgas de la última fase de la Administración Frei.^{76/}

^{74/} Véanse los Artículos 1º, 2º y 3º de la Ley 16.250 que, entre otras cosas, establece el mes en que empieza a computarse el reajuste; los Artículos 1º y 2º de la Ley 16.464, que establecen los niveles de remuneraciones; los Párrafos I en sus Artículos 1º, 59º y 68º y el Párrafo II, de la Ley 16.617, que señala montos diferentes de reajuste de acuerdo con el nivel de remuneraciones.

^{75/} Véase en G. Urzúa y A. García, **Diagnóstico de la burocracia chilena (1818-1969)**, *op.cit.*, las conclusiones de las secciones dedicadas a **Remuneración e ingreso en la administración descentralizada** y **Remuneración real per cápita**. Para su estudio los autores consideraron 9 Ministerios y un total de 28 servicios. La metodología del trabajo aparece en su p. 130 y las conclusiones en sus pp. 154-155. Con esa parte del análisis coincidimos enteramente.

^{76/} Es preciso dejar constancia de las complejidades ocupacionales y los límites presupuestarios de los aumentos de remuneraciones del sector docente. En **El nuevo profesor secundario. La planificación sociológica de una profesión**, Gabriel Gyarmati, Pelagio Ortúzar y Luz. E. Cereceda (Ed. Nueva Universidad, Universidad Católica de Chile), los autores concluyen que *si no se cambia la estructura actual de la ocupación de docencia, sólo conseguiría intensificar aquellos aspectos del proceso de profesionalización que hemos denominado las imperfecciones de la negociación. El resultado neto sería un incremento considerable de los costos de la educación, sin un aumento correspondiente, ni de su amplitud y aún menos de su calidad* (p. 234).

En la política de remuneraciones del sector público reapareció como preocupación explícita, la tendencia estructural de la economía chilena a hacer del empleo público una vía ocupacional importante. Las propias políticas sociales en materia de educación, salud y transformación rural significaron una presión adicional que acentuó el aumento del sector terciario. El Gobierno dio cuenta en los Mensajes Presidenciales, de 1968, 1969 y 1970 de sus esfuerzos por imponer un control de contrataciones y remuneraciones coherente con su preocupación central de impedir que el agravamiento de las presiones inflacionarias destruyera sus programas y políticas. Tal esfuerzo partía de lo más simple: **cuantificar de un modo permanente al sector público**, tarea encomendada a ODEPLAN y a la Dirección de Presupuesto.^{77/}

^{77/} En el Mensaje Presidencial de 1970 (pp. 603-604), se expresa lo siguiente:

"El personal ocupado en la Administración Civil del Estado, excluido el Poder Judicial, la Contraloría General de la República, las Universidades Estatales y el personal docente del Ministerio de Educación, ascendía, en diciembre de 1964, 162.948, según datos obtenidos en encuesta realizada por la Oficina de Planificación Nacional. Al respecto, es conveniente señalar que en el anterior Gobierno no existían estadísticas sobre la población ocupada en la Administración del Estado. En diciembre de 1969 el personal de los Servicios Públicos Civiles alcanzó a la suma de 184.545 personas, lo que señala un crecimiento de 21.597."

"Ahora bien, el sistema de control del ingreso ha obtenido la distribución del aumento del personal de la Administración Pública a sectores que el Estado ha tenido interés en dotarlos de medios necesarios para el desarrollo económico-social del país. En efecto, el aumento de personal se ha producido fundamentalmente en sectores y servicios netamente productivos, vinculados estrechamente al proceso de desarrollo económico, como asimismo, en los que significan llevar adelante las reformas sociales y avanzar con rapidez en la redistribución del ingreso y de la riqueza nacional. En cambio, se ha producido una disminución en las dotaciones efectivas de los Servicios cuyas necesidades no eran prioritarias en la cifra de 21.597 nuevos empleados, se incluye una cuota correspondiente a Servicios Públicos creados o reestructurados después de 1964, que inciden en el aumento de la dotación general."

"Cabe, pues, señalar la similitud en el número de vacantes no provistas (aproximadamente 20.000), con el crecimiento de la dotación real de la Administración Pública, lo que muestra, de manera inequívoca, la estrictez de la política de ingresos a la Administración adoptada por este Gobierno."

"Por otra parte, en el aumento de personal producido entre diciembre de 1964 y diciembre de 1969, influyen fundamentalmente 5 importantes sectores, a saber:

	<u>Diciembre 1964</u>	<u>Diciembre 1969</u>
a) Agricultura	5.910	10.242
b) Minería	5.381	8.454
c) Salud	45.472	54.925
d) Previsión Social	7.844	8.514
e) Obras Públicas y Viviendas	23.203	29.206

Ratificando también la interpretación que hicimos antes de los períodos en que se puede dividir la Administración Frei, en 1969 y en 1970, a pesar de, o en razón de la sucesión presidencial, la política de remuneración del sector público desde 1969 se negoció en el Parlamento de modo diferente, ya que se utilizó la delegación de facultades, para que fuese en definitiva el Poder Ejecutivo el que determinara el monto del reajuste.^{78/}

Los apoyos para obtener la mayoría cambiaron en 1969 y en 1970; así, en 1969, la delegación se obtuvo con apoyo de las fuerzas derechistas del espectro político; en 1970, a consecuencia directa del "Tacnazo", que preanunció la crisis de legitimidad del futuro, se contó con el apoyo de las fuerzas de izquierda del espectro, lo que llevó a la primera negociación formal entre la Central Unica de Trabajadores y el Gobierno.^{79/}

"Estos aumentos se justifican, en el Sector Agrícola, por la profunda acción de Reforma Agraria efectuada por este Gobierno, por la asistencia técnica y crediticia, la planificación y la investigación agrícola; en Minería, por el incremento de las faenas productivas, especialmente de ENAMI y de ENAP; en Salud, por el extraordinario aumento de nuevos hospitales, de policlínicos, de la labor desarrollada en beneficio de la población por el Servicio Nacional de Salud y el Servicio Médico Nacional de Empleados, con iniciativas de la trascendencia de la Medicina Curativa y otras que significan prestaciones sociales de claro beneficio popular; en Previsión Social, por prestaciones de índole social y en Obras Públicas y Viviendas, por obras de infraestructura, fundamentalmente en vialidad, riego y obras sanitarias y, soluciones habitacionales que representan un serio esfuerzo realizado por esta Administración para resolver el problema habitacional."

"Si se considera el aumento del Magisterio, podemos observar que en el año 1964 prestaban sus servicios 26.978 profesores de Educación Básica y 9.847 profesores de Educación Media, con un total de 36.825 profesores. Entre los años 1965 y 1966 hubo un aumento de 6.583 maestros primarios. La incorporación de maestros primarios sólo había alcanzado a 2.000 en el quinquenio anterior."

"En la Educación Media, el aumento del profesorado se expresó en un incremento de horas de clases: en 1964 existían 257.681 horas de clases fiscales, las que llegaron a 367.351 horas en 1966. En el quinquenio anterior, se había logrado un aumento promedio de sólo 15.890 horas anuales. El incremento de las horas de clases ha continuado progresivamente en los años siguientes."

^{78/} Véase la Ley 17.072 del 31 de diciembre de 1968 (Artículo 82), el DFL N°1, del Ministerio de Hacienda (7 de enero de 1969) y la Ley 17.272 del 31 de diciembre de 1969 (Artículo 1°).

^{79/} **Comisión Paritaria Gobierno-Central Unica de Trabajadores**

"El Artículo 36 de la Ley N° 17.272 del 31 de diciembre de 1969, estableció la constitución de una Comisión Paritaria integrada por 6 funcionarios designados por el Presidente de la República y 6 representantes de los

2. Las políticas de remuneraciones del sector público en la Administración Allende

La política de remuneraciones del sector público en la Administración Allende partió de supuestos diferentes y se formuló con otra perspectiva. "En suma, la política de reajuste tiene por objeto aumentar significativamente el poder de compra de los trabajadores, de modo de provocar un impacto en la demanda real de bienes y servicios y avanzar, al mismo tiempo, en el cumplimiento del propósito del Gobierno de hacer más justa la distribución del ingreso", señaló el Mensaje Presidencial de 1971. Pero el propósito iba más allá.

Se acompañaba un ambicioso programa de racionalización administrativa, en que por primera vez, aunque sea conceptualmente, se ampliaba el contenido de la política de remuneraciones con miras a hacer de ella una política de la función pública, cuyo mecanismo principal sería la participación de la comunidad en las diferentes fases de su elaboración.^{80/}

funcionarios públicos nominados por la Central Unica de Trabajadores, para estudiar los sistemas de remuneraciones del sector público civil, con todos los mecanismos relativos a escalas de remuneraciones y proponer al Presidente de la República sistemas de ingresos, ascensos, perfeccionamiento y demás materias afines."

"El Gobierno asigna una gran importancia a la labor que pueda desarrollar esta Comisión Paritaria, pues las materias sobre las que debe emitir su informe han sido siempre una preocupación fundamental de esta Administración, empeñada en dignificar al funcionario público y ampliar y perfeccionar las prestaciones de la Administración Pública a la comunidad y ha puesto a disposición de la Comisión la asesoría técnica necesaria para el desempeño de su cometido legal."

Mensaje Presidencial de 1970, p. 604.

^{80/} "Asimismo, con esta reforma global se podrá delimitar con precisión las funciones de las instituciones públicas, evitando superposiciones, duplicaciones o contraposiciones, lo cual permitirá un mejor cumplimiento de los planes que se ejecutan y el éxito de la gestión. En particular, la nueva estructura que se determina para el Sector Público deberá tender a facilitar la aplicación de las técnicas presupuestarias y de la planificación económica y social."

"Una característica fundamental de esta reforma global de la Administración del Estado es que ella se efectuará, en todas sus etapas, con la participación de las organizaciones populares, de trabajadores y representantes de la Comunidad, con el fin de poner término a una Administración Pública burocrática y construir

El Acuerdo CUT-Gobierno de 1970-1971 propendía a satisfacer las reivindicaciones redistributivas más exigentes de las asociaciones gremiales de los funcionarios públicos.

El VI Congreso de la CUT, en 1971, hizo presente que el programa básico de la UP es plenamente coincidente con los objetivos programáticos acordados en el 4º y 5º Congreso Nacional de la CUT.^{81/}

Sin embargo, diversos testimonios y expresiones públicas del propio Presidente muestran que los Comités de Unidad Popular de la Administración Pública (los CUP) no cumplieron una tarea innovadora de las formas burocráticas. El sistema formalizado de cuotas de cargos administrativos para cada partido y movimiento de la coalición gobernante dificultaba las líneas de coordinación y jerarquía administrativa.^{82/}

Dos tendencias actuaron conjuntamente desde la base de sustentación de la coalición gobernante y contribuyeron a transformar las condiciones sociales de la política de remuneraciones del Sector Público: por una parte, la coalición, en su implantación burocrática, perdía cada vez más cohesión, al aumentar el número de

una Administración Estatal eficiente y al servicio de los cambios que requiere la Nación."

"Para hacer frente a esta vasta y compleja tarea en el período 1971-1976 deben aunarse los esfuerzos y canalizarse las inquietudes y aportes pertinentes, haciendo un racional aprovechamiento de los recursos técnicos disponibles en los diversos sectores institucionales, a través de la creación de un organismo que contribuya a promover, coordinar y orientar la gestación de los profundos cambios que requiere la estructura y dinámica de la Administración del Estado."

"Para este efecto, se establecerá un Consejo Consultivo al más alto nivel integrado por todas las fuerzas interesadas en la reforma global administrativa - Universidad, trabajadores y Gobierno - y cuyo propósito será establecer la Administración Pública descrita y que conduzca a su consecución mediante el conocimiento científico y tecnológico que debe entregar la Universidad y a través de las inquietudes y experiencias de los trabajadores; y todo canalizado y coordinado por una autoridad gubernamental que junto con recibir esos valores aporte su criterio generalizador y realista."

Mensaje Presidencial de 1971.

^{81/} Memoria del Consejo Directivo Nacional de la CUT al 6º Congreso.

^{82/} Véanse las declaraciones del Presidente Allende el 11 de octubre y 5 de noviembre de 1971, sobre las normas de la Administración Pública y la actividad partidista.

conflictos por su hegemonía interna; por otra, el reconocimiento oficial o legal de las asociaciones de funcionarios y la consagración del mecanismo político del voto para elegir a sus dirigentes facilitaba el juego de los opositores dentro de la propia administración. Estas tendencias contribuían con su dialéctica a acrecentar el desorden administrativo que hacía impensable una participación orgánica de las asociaciones gremiales en la redefinición de una política de la función pública. Ya en 1972 era muy amplia la brecha que separaba el **Programa de macroestructura del Sector Público y Reforma Global Administrativa**, que la Dirección de Presupuesto y ODEPLAN señalaban como sus propias labores, de las preocupaciones y el sentido de la movilización de los funcionarios.^{83/} Estos últimos enfrentaban numerosas elecciones gremiales; las universales, para elegir las directivas de la Central Unica de Trabajadores (CUT) y las particulares, para designar sus respectivos dirigentes de las asociaciones gremiales. La característica más destacada de todas estas elecciones era su politización general, en los temas y motivaciones electorales y el crecimiento general, en los temas y motivaciones electorales y el crecimiento de los opositores, que en algunos sectores como el SUTE (Sindicato Unico de Trabajadores de la Educación) consagraron una situación sin precedentes en aquellos **servicios postergados**, adherentes tradicionales, en su mayoría, a la coalición gobernante. El aumento de los opositores en los sindicatos de los servicios públicos difícilmente podía separarse en abstracto del contexto político para concluir que estaba ligado solamente a las relaciones entre las demandas y sus niveles menores de satisfacción desde el Gobierno en 1972 y 1973. Con todo, lo anterior hizo volver al tratamiento tradicional de la política de reajuste, con sus componentes intrínsecos: demandas cíclicas frente al proceso inflacionista, heterogeneidad de ingresos de los funcionarios por razones de productividad, tipo de ocupación, ubicación estratégica, etc. y clientela necesitada de un tratamiento especial. Al discutirse la 2ª Ley de Reajuste de la Administración Allende (Ley 17.654 del 12 de mayo de 1972) quedó de manifiesto el nuevo marco de la discusión. En las Comisiones Unidas del Senado, el Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción expuso los objetivos gubernamentales:

"Es obvio ... que una política de remuneraciones encuentra obstáculos prácticos de muy distinta naturaleza, entre otras cosas, porque en Chile no sólo ha habido una pésima distribución del ingreso entre los propietarios de los medios de producción y los trabajadores, sino también porque ha habido un distanciamiento en la distribución del ingreso dentro del propio sector

^{83/} Con el fin de promover la implantación de una Reforma Global Administrativa, de acuerdo con las ideas expuestas en el Mensaje de 1971, se prepararon conjuntamente con ODEPLAN dos documentos que fueron analizados con el Subsecretario General de Gobierno, en los que se contemplaron los siguientes aspectos: Bases para una Reforma Global Administrativa; diagnóstico general de la Administración Estatal; instrumentos y acciones para implementar y complementar esta Reforma. **Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 1972, p. 667.**

asalariado. Hay sectores de trabajadores que tienen remuneraciones extraordinariamente malas en comparación con otros sectores de ellos. No es fácil, entonces, formular una política de remuneraciones a partir de una situación como ésta, que es preciso ir corrigiendo progresivamente."

"Por estas razones, al definir la política de remuneraciones, el Gobierno no se ha limitado a establecer porcentajes de reajustes, sino que la ha combinado con otras medidas, principalmente en tres sentidos: 1º Reajustes o aumentos proporcionalmente mayores a las remuneraciones más bajas; 2º Aumentos proporcionalmente mayores a los ingresos que no tienen que ver con los niveles respectivos de salarios, particularmente, a las asignaciones familiares; y, 3º Un complemento al ingreso monetario propiamente tal con otras formas de mejoramiento de la condición de vida de los trabajadores, como por ejemplo, la distribución gratuita de leche a una parte importante de la población."

"La materialización de una política de esta naturaleza resulta a veces bastante difícil porque el debate público no siempre se mantiene dentro de características objetivas, sino que tiende a ser simplemente un instrumento de campañas, de lucha política diaria. Sostener, entonces, una política de remuneraciones como la contenida en el Acta del Acuerdo CUT-Gobierno, corre el riesgo de quedar expuesto a algunas apreciaciones fáciles que tienden a desvirtuar tal política. Cuando se insiste, por ejemplo, en que el Índice de Precios al Consumidor, que constituye la base de referencia para el reajuste, está subestimando sustancialmente la realidad de los aumentos de precios, se está queriendo significar que tal reajuste va a ser insuficiente y, por lo tanto, hay que estimular a los trabajadores para que planteen demandas superiores a las contenidas en el Acta de ese Acuerdo. De otro lado, están las quejas de otros sectores por los aumentos desproporcionados de remuneraciones, cosa que, salvo ellos correspondan a sectores de trabajadores manifiestamente desfavorecidos en comparación con otros, no han estado contempladas dentro de la definición de la política de remuneraciones que propicia el Gobierno. Se mencionan casos en que el reajuste es del orden del 60% o 70%, pero, como regla general, el Gobierno no está favoreciendo reajustes de esa magnitud a menos que correspondan a sectores de trabajadores en que es obvia la situación de inferioridad que tienen en comparación con otros que realizan actividades similares."

"De esta manera, nos encontramos entre dos planteamientos: uno, que propicia el desahucio de la significación del Índice de Precios al Consumidor y, por lo tanto, preconiza reajustes de remuneraciones sustancialmente mayores; y, de otro lado, otro que plantea que la política de remuneraciones desborda o anula la rentabilidad de las empresas sin que se acompañe de una política realista de precios. Ese es el cuadro dentro del cual el Ejecutivo debe manejar la política de remuneraciones. Para el Gobierno, lo importante es situar la

política de remuneraciones en términos que, combinada con la política de precios, asegure un ingreso real creciente para los asalariados.^{84/}

Al discutirse el reajuste de remuneraciones para 1972 los dirigentes sindicales de los funcionarios públicos, declararon que ***es un buen mejoramiento, aunque se está en conversaciones con el Ministro de Hacienda para resolver el problema de algunos servicios que, a juicio de ANEF, no obtienen un reajuste y bonificación que realmente implique la nivelación que se busca.***^{85/} La política redistributiva había dejado fuera del juego al reivindicacionismo tradicional, por lo menos hasta comienzos de 1972. La Reforma Constitucional de 1970 había modificado el mecanismo clientelístico, ya que el Gobierno contaba con el recurso de obtener que el Tribunal Constitucional impidiese que por la vía indirecta de la legislación miscelánea se concediesen beneficios a sectores particulares.

La polémica Gobierno-oposición se trasladó entonces al Índice de Precios, cuyo cuestionamiento se hizo más agudo que lo habitual, por el creciente desabastecimiento de productos alimenticios en el mercado. El proceso inflacionista, con su recrudecimiento, obligó al Gobierno durante 1972 a conceder anticipos de reajustes en diversas leyes previas a la general de mayo del mismo año. Así lo hizo en los meses de enero (Ley 17.608), febrero (Ley 17.627 y DFL N° 2 de Hacienda), mayo (Ley 17.636) y abril (Ley 17.644). Y de igual modo, se acentuó la legislación de reajustes especiales; hubo tratamiento particular para el Poder Judicial y las Fuerzas Armadas mediante las Leyes 17.877 del 26 de diciembre de 1972 y 17.638 del 7 de abril de 1972, respectivamente. El Gobierno, sin duda, buscó mejorar las remuneraciones de ambos sectores por las dificultades políticas de coyuntura.

La lógica del mecanismo reajuste-ciclo inflacionario agudizó las acusaciones mutuas de Gobierno y oposición acerca del financiamiento de las leyes de remuneraciones. En el escenario central de la crisis política se intercambiaban recriminaciones entre el Congreso y el Ejecutivo por la responsabilidad de leyes desfinanciadas. En los escenarios menos visibles, los grupos y clientelas concurrían a la Administración y al Congreso a exigir alzas de sueldos unos y disminución de eventuales impuestos otros.

Pero no era el financiamiento el problema crucial. La crisis política que se acentuaba mostraba ya las consecuencias fiscales de la falta de cohesión de la coalición gubernamental. El Ministro de Hacienda, al discutirse la Ley de Reajuste

^{84/} Informe de las Comisiones Unidas de Hacienda y Gobierno Interior del Senado, Sesión 57ª, 15 de febrero de 1972, pp. 3153-3154.

^{85/} Véase, Informe de la Comisión del Gobierno del Senado, Sesión 57ª, del 15 de febrero de 1972, p. 3173.

Anual para 1973 (que modificó la aplicación del reajuste, que era de enero a enero, a un ciclo de octubre de 1972 a octubre de 1973) declaró:

Los aumentos, en promedio, experimentados por el Sector Público son los siguientes:

Año 1971

Aumento del costo de la vida en 1970:	34.9%
Reajuste promedio del sector fiscal:	52.3%
Reajuste promedio del sector descentralizado:	66.9%

Año 1972

Aumento del costo de la vida en 1971:	22.0%
Reajuste promedio del sector fiscal:	54.0%
Reajuste promedio del sector descentralizado:	61.3%

Explicó el Ministro:

"que la distorsión que puede observarse, se debe a mejoramientos especiales dispuestos en diversas leyes específicas y al sistema de aprobación anual de plantas - vigente en el sector descentralizado - que posibilita el aumento de remuneraciones a través de la modificación de las mismas. Para subsanar esto último, el Ejecutivo ha propuesto una norma destinada a requerir la previa aprobación del Ministerio de Hacienda para cursar cualquier modificación de planta y que disponga que la nueva planta entrará a regir sólo desde el momento de su aprobación y no retroactivamente."

Agregó que:

"durante el año en curso el Gobierno ha sido en extremo riguroso en esta materia, evitando el aumento de rentas en virtud de estos expedientes e introduciendo diversas economías."^{86/}

El crecimiento de los gastos corrientes alcanzó en 1972 un fuerte incremento, para utilizar la expresión del Mensaje Presidencial de aquel año:

^{86/} Sesión 1ª del Senado en octubre de 1972, p. 162.

"En efecto, los gastos corrientes subieron de un 72.3% en el año 1971 a 80.3% en el año 1972. Como se apreció en los párrafos anteriores, los incrementos de gasto se dieron fundamentalmente en los gastos corrientes, tales como los que se realizó para mejorar los servicios sociales, las remuneraciones y otros destinados a mejorar la distribución del ingreso. En consecuencia, los gastos de capital bajaron de un 27.7% en el año 1971 a 19.7% en el año 1972."

Más adelante el mismo Mensaje expresa:

"los desequilibrios entre ingresos y gastos fiscales del año 1972, fueron de tal magnitud que llevaron el déficit al nivel de 41.5% del total del gasto. La situación que presenta el cuadro financiero del año 1973 es levemente menos grave que la del año anterior, el desequilibrio entre ingresos y gastos fiscales, determina un déficit de un 36.5% del total del gasto."^{87/}

En esas condiciones de crisis fiscal, naturalmente la política de remuneraciones del sector público para 1973 cambió de signo redistributivo. Para mantener los ingresos reales de los funcionarios *se propone restituir la capacidad de las remuneraciones hasta un determinado nivel, con un alcance determinado por la composición del consumo representado por los bienes esenciales.*^{88/}

Este cambio de política, insinuada ya en 1972 con la aparición del Plan Anual Operativo (PAO) cuyo centro era la Dirección de Presupuesto, se ahondó en 1973. Por de pronto, se inició una severa política de reducción de contrataciones funcionarias; más aún - al ritmo de la evolución política - se ejerció un control de la política de remuneraciones *a través del análisis e informe de documentos que represente cualquier modificación directa o indirecta de las remuneraciones; por ejemplo: Acuerdos de Consejos; Aprobación de Plantas Anuales; Pliego de Peticiones; Reestructuraciones de Servicios; Proyecto de Ley sobre cualquier aspecto que incida en remuneraciones, concesión de horas extraordinarias, etc.*^{89/}

En 1973 desaparecieron los esfuerzos por formular una política de la función pública que incluyera en su formulación las remuneraciones sólo como una de sus partes. La política de plazo corto, ante las presiones inflacionistas y la crisis sociopolítica, se concentró en la reducción del déficit fiscal. Sin embargo, es preciso

^{87/} Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 1973, pp. 575 y 580.

^{88/} Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 1973, pp. 583, 670 y 671.

^{89/} Véanse las Circulares de la Dirección de Presupuesto, N° 2 y 38, de enero y octubre de 1972, respectivamente.

recalcar el desfase de esta nueva política ante el vigor que había adquirido la movilización sociopolítica, cuya estructuración burocrática en la forma que hemos analizado anteriormente, suponía una disciplina del Sector Público que se hallaba en contradicción con la nueva orientación del proceso.

3. Conclusiones provisionales e hipótesis de trabajo

La primera comprobación empírica es la *variación significativa del contexto de movilización para la política de remuneraciones entre las dos Administraciones examinadas*. En la Administración Frei, la cohesión mediana de la coalición enfrentada a una doble oposición política, impidió una política de la función pública que fuese más allá de ciertas modernizaciones parciales. El cambio social en esferas circunscritas hizo aparecer un nuevo **clientelismo**, el de los servicios encargados de la transformación en áreas determinadas y disminuyó las remuneraciones relativas de otros servicios más tradicionales. Sin embargo, el llamado Sector Público tuvo un grado de cohesión interna que posibilitó una política defensiva e impidió el crecimiento acelerado de los gastos corrientes presupuestarios.

En la Administración Allende, desaparecieron todos los intentos de una política de la función pública, debido primero a la política económica redistributiva; en seguida, a la débil cohesión de la coalición y, por último, al marco burocrático extenso para la transformación emprendida. La confusión casi total entre arenas políticas y burocráticas impidió, en la fase final, un control eficaz de la política de remuneraciones en la nueva política económica de finales de 1972 y comienzos de 1973. Desde el ángulo de los mecanismos sociopolíticos, interesa recalcar las diferencias del clientelismo; mientras en la Administración Frei, gobernantes y opositores practicaban el tradicional, en la Administración Allende, por la sobremovilización de los grupos y la redistribución deliberada el año 1971, el clientelismo apareció de manera inorgánica tanto en la oposición social como en la autodistribución.

La segunda comprobación es *la importancia de la política que examinamos en el conjunto de las políticas públicas y su correlación estricta con la interpretación de los diversos períodos del planeamiento que realizamos respecto de cada Administración*. El llamado Sector Público, sea cual sea su tamaño, reproduce todos los conflictos políticos nacionales. En el marco de la formulación de la política económica es una **arena visible por la importancia que le otorgan la opinión pública y la comunicación social**. Concurren casi simultáneamente a la instancia legislativa las demandas de aumentos de remuneraciones y de disminución de impuestos, el tiempo que destinan los actores políticos a esta materia y, el consiguiente desgaste que les significa, es considerable.

El Estado como aparato burocrático gubernamental, no aparecía, lo repetimos con énfasis, como objeto en sí mismo de transformación social, para lo cual se requería la existencia de una voluntad política que emprendiese, más allá de declaraciones verbales, el proceso de su transformación. En un alto grado de abstracción, cabe preguntarse cuál era el grado real de consistencia del Estado. Parecería haberse confundido la integración nacional con el Estado, conceptos diferentes y cuya dialéctica oculta la relativa autonomía de ambos.

Sin embargo, estamos lejos de considerar que el Estado nacional como aparato gubernamental es débil, ni menos aún inexistente. Sin embargo, nos interesa por ahora volver a las hipótesis que puedan facilitar un tratamiento desagregado de la política pública que examinamos. En el futuro habrá que precisar relaciones que nos permitan aprehender esta especificidad histórica de la élite política y tecnocrática chilena, que ha subvalorado la función pública sin explicar, comunicar o programar un conjunto coherente de proposiciones para modificar la burocracia pública. Un núcleo básico de tal examen sería la centralización y descentralización de los servicios, en relación con su productividad y remuneración. Otro ángulo de análisis sería la organización y costos de la política social, especialmente de educación y salud, cuya profesionalización obliga a considerar el mercado de trabajo de las carreras docentes y médicas. Sin embargo, la exploración más cuidadosa debería ser la que analice las condiciones de autonomía o subordinación a que están afectas las políticas de la función pública en áreas muy circunscritas, para evaluar la posibilidad de obtener logros parciales con planes verticales por servicios u horizontales para todos los servicios y romper así la tautología de la promesa de una reforma total de la Administración que termina en ninguna transformación del aparato gubernamental.

III. LAS PRIMERAS HIPOTESIS DE OTRAS POLITICAS PUBLICAS

Cualquier intento, aún introductorio, por reconstituir los múltiples aspectos de una política pública y pormenorizar su contenido, requiere un tratamiento imposible de expresar en pocas líneas. Por la dimensión prevista de este trabajo, ello nos obliga sólo a enunciar los problemas de las 4 políticas que nos resta examinar. Por ahora, se ofrecerá al lector un breve enunciado de cuestiones pertinentes, cuyo interés es mostrar la diversidad de los enfoques de política pública previstos en el desarrollo de la investigación.

1. Política de televisión y conflicto sociopolítico

Los problemas seleccionados para el análisis de esta política pública se relacionan con el impacto movilizador de la televisión y su función en el conflicto sociopolítico crucial.

De las diferentes etapas históricas de la televisión en que diversos esfuerzos pioneros introdujeron el medio televisivo en la sociedad nacional, nos interesa señalar las presiones nacionales e internacionales que intentaron privatizar la televisión y la decisión nacional de socializar los medios televisivos entregando su monopolio a las universidades. Tal decisión resultó de la lógica de un proceso político dinámico y cada vez más abierto, que modificó la matriz de modernización tradicional que entrega a las empresas privadas la operación de la emergente red televisiva. La política pública adoptada muestra la importancia que concedía la élite política a la televisión y su intento consiguiente de cautelar su autonomía.

Tres cuestiones centrales preocuparon en esta materia durante el decenio de 1960. La primera, fue la demanda cada vez mayor de televisión, que influyó en la fijación de precios de los televisores, que debido a la protección industrial a las armaduras nacionales, no coincidían con la demanda social de los nuevos grupos de ingresos medios y aún bajos que la incorporaron a su consumo habitual.

La segunda preocupación, fue la ampliación de las redes de televisión universitarias, que se hizo sin una programación o pauta de inversión en equipos o en formación de recursos humanos calificados, justamente porque su extensión fue exigida por los centros urbanos como urgente.

La tercera cuestión, fue el carácter comercial del medio. Al entregarse a las universidades su monopolio se supuso que lo fundamental era el contenido cultural de los mensajes televisivos. Sin embargo, la lógica de su expansión obligó al crecimiento de las empresas y al incremento de los horarios de diversión o entretenimiento, para lo cual hubo necesidad de introducirse en el circuito mundial de series y programas preparados, cuyos costos son manifiestamente más bajos que los nacionales, por su producción en gran escala para mercados más amplios.

La Administración Frei se planteó como objetivo, ligado a su política de ampliación y transformación de la educación formal, la creación de un medio televisivo de alcance nacional. Se optó para institucionalizarlo siguiendo la línea tradicional de un ente autónomo, dependiente en su gestación de la CORFO. El Canal 7 surgió entonces en una perspectiva nacional y su puesta en marcha, en el ciclo final de la Administración, se legitimó o al menos se aceptó como respuesta a una demanda urgente antes de establecer el estatuto completo de la televisión que abarcara su naturaleza, financiamiento, gestión y control.

Ahora intentaremos mostrar el papel de la televisión en el contexto que hemos privilegiado para el análisis: la sucesión presidencial de 1970. Durante la movilización sociopolítica de la Administración Frei, la televisión aún siendo importante, no realizó la función hipotética que se supondría podría haber desarrollado en condiciones de movilización sociopolítica acrecentada. En cambio, la Administración Allende se inició con una matriz de control televisivo que debió aceptar al negociarse las llamadas **Garantías Democráticas**. En efecto, la Ley 17.377 - coetánea a la Reforma Constitucional - estableció un Consejo Nacional de Televisión, concebido como un mecanismo de control político pluralista a través de representaciones de poderes públicos y sociales.

La crisis sociopolítica o sus anuncios quedaron registrados claramente y su itinerario podría describirse en detalle, en este nuevo padrón institucional televisivo. La Ley mencionada estipuló en su Artículo 1º que la **televisión como medio de difusión ha de servir para comunicar e integrar el país**. Las líneas del conflicto, primero tripolar y luego bipolar, nos muestran que efectivamente aumentó la comunicación, pero sin que correlativamente aumentase la integración nacional.

Las políticas de televisión, en una primera exploración, parecen reproducir las características de la crisis de legitimidad:

- ◆ Acuerdos procesales - difíciles pero estables - que mantienen una comunicación plural agresiva y conflictual.
- ◆ Acuerdo tácito de los actores de que la comunicación unifique la escena política, con programas polémicos que establecen la **orden del día** y sus prioridades en las confrontaciones y en los enfrentamientos.
- ◆ Formas pretorianizadas de enfrentamiento por tal o cual medio televisivo.

La comunicación televisiva, por su carácter amplio, es de utilidad directa para el conflicto sociopolítico, lo que impidió una formulación más completa de una política televisiva. La crítica programática de la coalición triunfante en 1970 al carácter dependiente de los contenidos de los mensajes televisivos por tratarse de programas producidos en los Estados Unidos, no significó formular una nueva política que replanteara sus bases financieras y comerciales y los circuitos de creación y difusión de manera sustantiva diferente. En definitiva, el mismo conflicto político al concentrar los esfuerzos en resolver la pugna interna, impidió la orientación hacia tendencias culturales de reemplazo más sostenidas. El conflicto político limitó el proceso de comunicación a un mero registro de las informaciones de los bandos en pugna, que servían para conocer el estado o posición de las partes en cada escaramuza del juego político en crisis.

2. El subsistema de planificación de la vivienda y la movilización social

La tercera política pública, enunciada aquí brevemente y que en un trabajo futuro se desarrollará más a fondo, abarca el efecto de la movilización social acrecentada en el subsistema de planificación de la vivienda.

El hecho histórico que nos llevó a considerar esta política fue el fenómeno social de las **tomas** u ocupaciones de terrenos urbanos y viviendas construidas o semiconstruidas, por grupos de habitantes marginales. Más que una historia, aún por escribirse de este apasionante capítulo social, nos interesa mostrar la complejidad de las cuestiones que ligán el planeamiento y la movilización, ahora de un modo concreto en un subsistema sectorial de política social distributiva.

La movilización social expresada en tomas u ocupaciones de terrenos urbanos (excluimos aquí el fenómeno de las tomas rurales) no correspondió a una tendencia acumulativa, lineal y acrecentada entre 1964 a 1973. En efecto, las primeras configuraciones analíticas ubican el inicio de este proceso social en un momento próximo a la sucesión presidencial de 1970; se exacerbó en los primeros meses de la Administración elegida en 1970, para declinar en seguida y hacerse luego insignificante. Así, al menos, aparece en una estadística de ocupaciones urbanas enviada al Senado por la Dirección de Carabineros en 1971.

Según testimonio de un funcionario del sector de la vivienda, a fines de la Administración Frei:

"... en 1970, cuando el país había entrado en la vorágine electoral, teníamos la impresión que todos nuestros esfuerzos eran insignificantes, que cualquiera que fuese el número de viviendas construidas serían pocas para enfrentar nuevas demandas. Caciques políticos, aventureros o **profesionales** de las tomas; allegados o parientes hasta ayer viviendo en una casa insalubre o habiendo recibido una nueva hace pocos meses, se inscribían en el Registro de Inscripciones a la espera de su turno para la vivienda."

Estas mediaciones que se interponían entre la asignación de viviendas y su destino previsto nos parecieron realidades que merecían examen. Estaba involucrada en este problema la disciplina social indispensable para asignar beneficios redistributivos. En los primeros meses de 1971, al recrudecer las tomas, el nuevo Presidente envió un Mensaje al Congreso, en que proponía una Ley que reprimiera las ocupaciones ilegales de inmuebles. Ahí se dejaba constancia de una doble realidad: "Es bien sabido que los problemas sociales no se resuelven con el fácil recurso de la represión" y "... la experiencia ha mostrado que no siempre esas ocupaciones pueden atribuirse a una exasperación frente a la necesidad, que lleva a sus autores incluso a

tomar cosas ya destinadas a otros trabajadores. Con frecuencia, tales ocupaciones aparecen alentadas u organizadas por personas inescrupulosas, interesadas en traer dificultades a la política habitacional y social del Gobierno y aún por elementos movidos por ánimo de enriquecimiento, verdaderos especuladores con la miseria ajena. La mayor parte de las dificultades duraderas son creadas, precisamente por dichos individuos, cuando actúan como promotores o cabecillas de las usurpaciones".^{90/}

Por su parte, el Equipo de Estudios Poblacionales del CIDU puso de relieve:

"Lo que es significativo en Chile no es tanto la presencia de organizaciones populares en las tomas de terreno, sino el papel directamente político jugado por dichos actos y recíprocamente, la determinación de su contenido por la especificidad de la coyuntura en que se da y de la intervención diferencial de los agentes políticos."^{91/}

Compartimos con el documento del CIDU la necesidad de demarcar períodos en el proceso y de hacer una identificación política de sus agentes. La estructuración de la mediación política en el ciclo ideológico burocrático está ligado a aparatos políticos y señala socialmente momento a momento y sector por sector, la lógica global de la coyuntura política. Ello significa por cierto que la movilización sectorial depende de la movilización política global.

Sin embargo, hay un problema mayor que se plantea al planeamiento sectorial en la movilización: la inestabilidad o incertidumbre de su prognosis. La cuestión primaria de cuantificar y recuantificar el nivel de demanda deficitaria en las fases de un proceso de movilización debe responderse necesariamente a través de un subsistema de planificación sectorial de vivienda que actúe en tal contexto.

^{90/} Véase el **Mensaje del Ejecutivo** con el que se inicia un Proyecto de Ley que sanciona las ocupaciones ilegales de inmuebles, Sesión 34^a, del 8 de febrero de 1971, pp. 2003-2004.

^{91/} Véase Centro de Desarrollo Urbano y Regional (CIDU), **Reivindicación urbana y lucha política: los campamentos de pobladores en Santiago de Chile**, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales, EURE, vol. II, noviembre, 1972, N° 6, p. 56.

3. Las estrategias del sector empresarial en las distintas fases de la integración andina, 1964-1973

Desde los años setenta, con la emergencia de la ALALC y al irse consolidando la integración latinoamericana como un sistema regional, en este proceso han interactuado el sistema político interno y el nuevo sistema internacional en gestación. Este doble influjo se hace más nítido en el proceso subregional andino, ya que el Acuerdo de Cartagena es un esquema de integración más profundo e incluyente desde el punto de vista político. La dialéctica sociopolítica que configuró el proceso andino tomó forma primero en el juego de las fuerzas sociales y políticas internas que determinaron la voluntad estatal nacional. En seguida, por la acción de varios Estados, se formó la agrupación andina, en que concurrieron procesos similares de las voluntades estatales y sociales del resto de los países. Por una acción recíproca, los acuerdos que se lograron en el interior del sistema andino - aunque fuesen simbólicos - ejercieron efectos internos en cada país integrante del sistema en gestación. El débil compromiso internacional que significó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) correspondió a la débil voluntad integradora de Chile hasta 1964; en rigor, el proceso hasta aquel momento era más un tópico cultural que una cuestión política. La voluntad política de las esferas de poder a partir de 1964 dio el impulso inicial a una política internacional dinámica, coherente con su política interna movilizadora. La Administración Frei, inserta en una doble constelación nacional e internacional, participó en las alianzas con otros Estados y obtuvo apoyos políticos y sociales internos con miras a legitimar el Pacto Andino y la presencia en él de Chile. Se iniciaba así una política pública que obligaba a las diferentes fuerzas internas, tanto sociales como políticas, a definir posiciones en cada fase de las decisiones andinas, fuesen éstas inmediatas o eventuales.^{92/}

Tal doble inserción significó etapas internas más largas - tanto reales como analíticas - para echar las bases de esta política pública. La mayor duración de cada etapa facilitaba el conocimiento de las grandes estrategias de los actores sociales, pues las huellas de sus acciones eran más visibles y significativas que las acciones efímeras de las políticas de corto plazo. En verdad, las acciones son macrovariables formadas de micropolíticas y estrategias y tácticas.

Al enfocar como centro analítico la acción del empresariado, sector dominante del poder económico en la estructura capitalista subdesarrollada, es posible conocer sus estrategias de largo alcance, en las cuales el sistema político y el poder económico muestran el grado recíproco de autonomía y hegemonía que poseen en su vinculación

^{92/} Véase Centro Universitario de Integración Andina (CINDA), *Variables políticas de la integración andina*, Ediciones Nueva Universidad, Universidad Católica de Chile, Santiago, 1974 (El caso chileno).

interna y externa. Como el ciclo de movilización y de ampliación de la perspectiva internacional del país fueron coetáneos, se estructuraron nuevas relaciones entre el Estado y el empresariado. Algunos trabajos anteriores en esta área estudiaron la conducta del empresariado, mostrando que éste consolidó su unidad y adquirió cierta coherencia estratégica en un momento próximo a 1969, para lo cual su dirección llamó a un movimiento empresarial encaminado a incorporar a todos los empresarios, aún aquéllos de los sectores productivos más heterogéneos.^{93/} El empresariado llegó a ser así una fuerza política. Esta reunificación empresarial podría ser una consecuencia global de las políticas públicas de la Administración Frei y de la percepción creciente de **amenazas** - la expresión es de O'Donnell - ante el desenlace de la sucesión presidencial de 1970.

La nueva Administración de Allende mantuvo la voluntad básica integracionista. En lo que toca al grupo andino se estatuyeron restricciones al ingreso del capital extranjero y se estableció una programación industrial; en el contexto interno de enfrentamientos sociales el empresariado chileno buscó alianzas exteriores en la zona andina con el objeto de defender internamente la **empresa privada** en Chile y la inversión de capitales foráneos en toda la región andina.

Aunque nuestro análisis esté restringido cronológicamente hasta 1973, es conveniente, por una vez, referirse a etapas posteriores del proceso andino. El Acuerdo de Cartagena se mantuvo a pesar de los cambios políticos internos ocurridos en los Estados andinos. Por otra parte, el empresariado nacional desempeña hoy un papel político evidente; al parecer, se redefinirían algunas decisiones del Pacto para concier más **flexibilidad** al tratamiento del capital extranjero y se ha acentuado el papel interno del empresariado como fuerza cada vez más política. (No queremos, por la tentación de las formas geométricas, diseñar una dialéctica de perfiles tan nítidos que impliquen una perfecta coherencia del interior con el exterior y viceversa.) Sólo el análisis mostrará la configuración histórica de esta macropolítica pública. Nos parece un área adecuada para observar el grado de autonomía del Estado respecto de las clases y grupos dominantes en diferentes circunstancias históricas y una posibilidad de conocer la capacidad y autonomía del Estado para definir proyectos sociales del futuro y la manera en que dichos proyectos estatales pasarían a ser programas más o menos coherentes.

^{93/} Véase David Cusack, *The politics of chilean private enterprise under Christian Democracy*, 1972, Memoria de Prueba, Universidad de Denver, 1970, pp. 235 y ss.

4. Las políticas de precios en un contexto de movilización

Las exploraciones iniciales nos llevaron a configurar dos líneas generales de políticas de precios, de acuerdo a su inserción o finalidad dentro de la política económica general y el ciclo político en que aparecen.

Una primera representación muestra dos tipos básicos de políticas de precios. Las de la Administración Frei tienen características instrumentales para su política económica y las de la Administración Allende expresan las características movilizadoras asignadas a las políticas de precios. Ambas políticas tuvieron bastante continuidad en cada Administración y sus variaciones constituyeron sólo modificaciones internas ante las coyunturas.

En el Tercer Mensaje Presidencial de la Administración Frei, aparecen muy nítidamente los dilemas de la política de precios y sus límites. En aquella ocasión el Mandatario expresó:

"Si el Gobierno fija un precio para cualquier artículo, los que lo producen lo consideran insuficiente y el consumidor abusivo."

"La segunda gran dificultad es compatibilizar una política de precios con una política de remuneraciones."

"El país tiene que convencerse de que, si por una parte pide precios bajos y, por la otra reajustes superiores, no hay posibilidad de terminar con la inflación y las alzas. Quienes piden bajos precios y altísimos reajustes caen en una contradicción insuperable, que constituye una burda trampa política. Ninguna Nación del mundo y ningún político honesto aconsejaría un disparate igual."^{94/}

Así, la política de precios aparece definida como una política de ajustes y correcciones progresivos en interacción con otras variables económicas.

Hacia el final de la Administración Frei hubo intentos de articular la participación de la organización social emergente - Juntas de Vecinos, Centros de Madres y formas cooperativas - para defender a los consumidores de las alzas de precios.

^{94/} Véase el Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 1967, pp. 46-47.

Las políticas de precios de la Administración Allende estuvieron, desde el inicio del régimen, ligadas a la estatización de los medios productivos y a la movilización social. Ella fue definida desde 1971 como política de abastecimientos y precios, pues la Dirección de Industria y Comercio (DIRINCO), que era la unidad administrativa encargada de realizarla, orientó *sus funciones hacia el control directo de las formas de producción, sobre los diversos procedimientos de comercialización, sobre los precios y también sobre ciertos aspectos de las condiciones laborales en que se encuentran los empleados u obreros de las diversas empresas que han estado sometidas a una investigación especial.*^{95/}

Las connotaciones diferentes de ambas políticas exigen analizarlas por separado. Nos parece importante estudiar en el futuro tres tipos de problemas en la política de precios de la Administración Frei, sin pretender que ésta sea una definición exhaustiva de criterios. La primera cuestión, que algunos testimonios nos corroboraron como muy significativa, es la relación del nivel de los precios industriales con el nivel de los precios agrícolas. El proceso de Reforma Agraria y sus consecuencias de variada índole para la sociedad nacional generaron una pugna constante en el momento de fijar los precios de los productos industriales y de los agrícolas. La segunda cuestión, es la sensibilidad de los actores y de la opinión pública en general ante esta política de precios y su expresión en los medios de comunicación. La sensibilidad máxima abarca un circuito restringido y circular compuesto de la tributación, las remuneraciones y los precios. Sin embargo, como el régimen de fijación de precios incluyó una gran cantidad de productos, hubo precios enteramente diferentes para diversos productos o bienes. Ello produjo mecanismos de presiones ocultas sobre la unidad administrativa que los fijaba. En un punto tan crucial y delicado, sólo un análisis muy detallado - en verdad dificultoso - puede establecer los límites entre la arbitrariedad y la equidad burocrática. El macroanálisis de los niveles de precios no permite conocer el proceso de poder ni las influencias que afectan de modo significativo los intereses y expectativas de los grupos y su permanente juego de ganancias y pérdidas en arenas político-burocráticas diversas. El tercer aspecto, muy ligado a los dos anteriores, es el estudio de la capacidad y autonomía del Estado para fijar precios. Las primeras exploraciones muestran una inadecuación muy alta de medios - funcionarias, técnicas e infraestructura - para desempeñar una tarea de arbitraje que en esa instancia de decisión sólo puede tener una justificación técnica. Si en definitiva fuese así, una vez más el aparato burocrático del Estado mostraría su precariedad funcional.

^{95/} Véase el Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 1971, p. 287.

Los problemas analíticos en torno a la política de precios y abastecimiento de la Administración Allende están directamente vinculados a las formas de organización y planeamiento en un contexto de movilización. En la imposibilidad de contar con testimonios más directos que nos facilitarían la exploración inicial - más allá de los documentos oficiales y las polémicas y querellas entre la coalición gobernante y los opositores en busca de los responsables del mercado negro y el desabastecimiento - nos pareció una fuente confiable para determinar futuros focos de análisis el documento llamado Proyecto SYNCO de la CORFO.^{96/}

El principal problema parece ser la multiplicidad de órganos burocráticos para ligar todas las fases del proceso productivo. Así anota el documento citado:

"A nivel de CORFO Central la falta de una visión coherente y consolidada de los problemas que se enfrentaba, producto tanto de una planificación débil como de la falta de comprensión de los problemas de gestión, hacía que ésta, fuera incapaz de dar respuesta a los problemas permanentes que surgían a nivel de los sectores. A esta situación se agregaba el hecho de que los principales mecanismos de apoyo a la política económica estaban y, siguen estando, en los Ministerios de Economía y Hacienda. La fijación de cuotas de producción y de precios, así como el financiamiento para las empresas, están entre los mecanismos que, en última instancia, controlan esos Ministerios."

Del texto del documento se desprende las dificultades para la fijación de precios, política que estaba ligada inseparablemente al resto de las políticas de gestión industrial, al ampliarse el Área de Propiedad Social. La disciplina de la coalición era un requisito indispensable para proveer de información sectorial y global que reflejara el estado de la economía. Si ella no era adecuada, la mera participación en la distribución - a través de las Juntas de Abastecimientos y Precios, por ejemplo - podía, si no iba acompañada de una estrategia política revolucionaria, debilitar la coalición en lugar de fortalecerla, ya que la economía se feudalizaba en circuitos cerrados de información en todo el aparato productivo.

^{96/} CORFO, Proyecto SYNCO. Conceptos y práctica del control como experiencia concreta: la dirección industrial en Chile, febrero, 1973, policopiado, 61 páginas.

CONCLUSIONES

El objetivo exploratorio de nuestro trabajo ciñe la naturaleza de sus conclusiones a una indagación que delimita nuevos objetos de análisis: las hipótesis formuladas en su desarrollo. Tras una larga exploración, paradójicamente, sólo se puede concluir de manera sumaria; la única justificación de la extensión de la monografía radica en la necesidad de la descripción y del registro del mayor número de problemas que de un modo directo se refieren al contexto de movilización y planeamiento de la década que transcurre entre 1963 y 1973.

Como antecedentes hemos utilizado trabajos anteriores fundados en motivaciones, metodologías y aún epistemologías diversas. No obstante, hemos variado los métodos de algunas tradiciones exteriores para recuperar las experiencias de la élite política y tecnocrática. Esta vía analítica la justificamos, en su oportunidad, por los rasgos del ciclo de movilización chilena, connotados como elitarios, burocráticos y acentuadamente políticos. De ahí surgió el enfoque accional para centrar el análisis en los proyectos, estrategias y cursos de acción emprendidos por la élite y, en particular, dos temas del período histórico estudiado: la posible reaparición de una antigua idea de crisis nacional y la irrelevancia que atribuirían, tanto los actores políticos, como los analistas sociales a la arena burocrática. Ambos problemas nos impulsaron a realizar una **secuencia retrospectiva**. Así, retrocedimos en busca de ciertos hitos que nos facilitarían la comprensión tanto de los proyectos de la élite en su vivencia de una crisis, como en su falta de énfasis para postular la transformación del aparato gubernamental. De este modo, estudiamos la idea de crisis y las percepciones históricas de una supuesta decadencia hasta alcanzar el momento histórico del mito de fundación y las sucesivas representaciones míticas de una grandeza pasada. A su turno, emprendimos similar retrospectiva para inquirir por las raíces del fenómeno detectado en el orden político moderno que considera como un supuesto el carácter instrumental y, por consiguiente, la neutralidad de los servicios públicos. La lógica de ambos problemas nos llevó a buscar las razones que nos ocultan la multiplicidad de los proyectos y la naturaleza de las tensiones socioculturales y socioeconómicas en las teorías positivistas que fundan el orden político moderno. Para los efectos analíticos perseguidos, realizamos, después, una reconstrucción convencional de algunas dimensiones del orden político moderno, en la que destacamos el estilo político de conciliación para reglamentar los conflictos de una sociedad heterogénea en su estratificación y dominación sociopolítica piramidal. Durante 40 años la interpenetración creciente del Estado y la sociedad civil en un padrón social **dirigista** consagraría una alta sofisticación en sus mecanismos de mediación social y política para la tarea de agregación y desagregación de los intereses sociales, permitiendo así la ampliación y la relativa circulación de las élites. La propia lógica del régimen parecería lograr, progresivamente, por medio de la participación política, la integración nacional más primaria.

Coetánea a la legitimación del orden político moderno se perfila la acentuación de la modernización social y el dinamismo del proceso de diversificación industrial. La evolución del régimen político, parcialmente autónomo pero vinculado a los procesos de modernización y diversificación industrial, configuraría una superposición de los procesos planificadores surgidos de dichas fuentes originarias. Al menos analíticamente cabría separar ambos procesos: el planeamiento que surge de la estructuración temporal de la sucesión presidencial (los Programas Presidenciales) de los planes sectoriales de diversificación industrial. Los primeros, intentarían a través de su expresión electoral, un diagnóstico y prognosis global de la sociedad, los que se harían cada vez más inconsistentes por la reaparición de los conflictos sociales y políticos en el curso de cada Administración. Por su parte, los segundos, de sesgo tecnocrático tendrían más estabilidad y consistencia relativa en su contexto sectorial, los que sin embargo, perderían al insertarse en la globalidad social.

El movimiento ibaísta pareciera ser el momento decisivo en que se inicia la toma de conciencia de la élite por esta superposición de planeamientos y la búsqueda consiguiente de un plan nacional integrado. Diversas huellas registrarían la ampliación y profundización de esta conciencia que finalmente emerge con nitidez en el proceso político de sucesión presidencial de 1964. Así llegamos histórica y conceptualmente al objeto analítico central de la monografía, el contexto de movilización y planeamiento. Con todo, las Administraciones de Frei y Allende nos evidencian un contexto para la movilización y el planeamiento diferencial con un denominador común: ambas intentarían obtener la subordinación del proceso de superposición del planeamiento a la voluntad política. La configuración de cada contexto nos evidenciaría que las diferencias se fundan en la naturaleza de cada uno de los proyectos políticos y en el curso de las acciones emprendidas por ambas coaliciones gobernantes enfrentadas a los respectivos conflictos con las fuerzas políticas y sociales opositoras.

En la Administración Frei el intento político de una planificación indicativa no alcanzaría a institucionalizarse de un modo sustantivo, a través de la constitución del Consejo Económico Social y la Ley-Programa. Sin embargo, se consolidarían y legitimarían nuevas y variadas formas de planificación. Los obstáculos a una voluntad planificadora más integral surgirían de la falta de consenso para definir el sentido político del modelo social, observado, al parecer, como ideológicamente excluyente por las otras fuerzas políticas y sociales. Sin embargo, la movilización y la amplitud del cambio social integrarían en y por los conflictos a toda la sociedad de un modo que identificaría y unificaría en un juego político único y nacional los intereses contradictorios de los diferentes sectores sociales.

En la Administración Allende se intentaría consolidar un sistema nacional de planificación contando para ello con una movilización exacerbada por una élite tecnocrática que asumió funciones políticas sin lograr la emergencia de tal esquema institucional de reemplazo. El conflicto político **pretorianizado** que patentiza para el sistema político su crisis de legitimidad concentraría en el proceso de corto plazo la dirección política y económica. Sin embargo, existirían múltiples experiencias de planificación en programas surgidos de la participación social que deberían recuperarse como experiencia social de planeamiento en un contexto de movilización crítica.

Con todo, ni uno ni otro contexto de movilización, en cualquiera de sus fases, ni aún la crisis política interrumpiría completamente la continuidad de ciertas políticas públicas. A lo más, la antigua superposición de procesos planificadores se tornaría más completa y de perfiles menos nítidos. En la propia crisis política, habría continuidad del aparato gubernamental. Es probable, que los consensos provisorios que facilitarían tal o cual política pública obedezcan, por una parte, al alto grado de integración nacional y, por la otra, a la extensión y proliferación del aparato burocrático, fenómenos acerca de los cuales no estamos en condiciones de formular hipótesis pormenorizadas, salvo la de comprenderlos como otras tantas expresiones del estilo político nacional de conciliación inserto en una sociedad subdesarrollada y heterogénea. Necesitamos por ello más información que provenga de las políticas públicas. De ahí que busquemos construir **una matriz desagregada de las políticas públicas** significativas para obtener relaciones globales que den cuenta de las múltiples facetas del juego político y social de la movilización. Por eso creemos necesario realizar nuevos esfuerzos para acumular información respecto de una amplia gama de políticas públicas. No sería suficiente conformarse con proposiciones macroanalíticas que señalan el carácter errático de las políticas distributivas de los regímenes **populistas**. Tales asertos se fundan en el análisis de los aspectos más visibles de las políticas públicas y de las estructuraciones socioeconómicas globales, sin preguntarse por todas las implicaciones presentes y futuras de los mecanismos y recursos de poder que se entrecruzan en las arenas políticas.

Al finalizar nuestro trabajo acerca del caso chileno queremos concluir rotundamente con una sola proposición evidente en todo su desarrollo: la forma del planeamiento es subsidiaria y dependiente de la naturaleza del régimen político. Esta es una conclusión aparentemente obvia que plantea, sin embargo, como exigencia rigurosa para el estudio comparativo de la planificación conocer su inserción política.

Pero hay más. Tal evidencia significa que el progreso de la planificación como tecnología social obliga a conocer el contexto en que se pretende implantar so pena de fracasos y desprestigios.

ANEXOS

En este Anexo se incluyen como referencias para un conocimiento pormenorizado de las fuentes del planeamiento en la Administración Frei diversos documentos emanados del Partido gobernante en aquel período.

Considerando:

- a) Que la urgencia del desarrollo acelerado, en forma sostenida y permanente es un objetivo de la Revolución en Libertad.
- b) Que para ello es ineludible el logro del mejor uso de nuestros recursos humanos, materiales y capital a través del proceso de planificación.
- c) Que es necesaria la creación de instrumentos adecuados para la planificación y la formación de profesionales, técnicos y administradores capaces de usar y aplicar estos instrumentos.
- d) Que el proceso de planificación debe ser guiado para cumplir los objetivos de la Revolución en Libertad y que es el Partido Demócrata Cristiano quien debe vigilar su cumplimiento.
- e) Que el éxito del proceso de planificación del desarrollo depende de la participación directa de la comunidad en su ejecución y formulación.

Acuerda:

- 1. Establecer los mecanismos institucionales, a través del establecimiento legal dentro de la administración de la Oficina de Planificación Nacional y Oficinas Sectoriales y Regionales de Planificación.
- 2. Que la Oficina de Planificación evalúe anualmente el cumplimiento de las metas del Plan, para que el PDC pueda intensificar su actitud vigilante en el cumplimiento del Programa.
- 3. Acelerar la formación de organismos representativos de la comunidad, a través de los cuales el pueblo organizado participe en la formulación del Plan de Desarrollo Económico y Social.

4. Que en la participación popular antes señalada se incorpore a las organizaciones de base existentes, como aquéllas creadas por CORA, INDAP, la Promoción Popular y el Comando Nacional Contra la Inflación.

Acuerdos del II Congreso Nacional del Partido Demócrata Cristiano, 1966, sin pie de imprenta, p. 44.

"Para cumplir efectivamente con los postulados del Programa en cuanto a la organización para la planificación, se requiere definir muy claramente qué se espera de un sistema de planificación en Chile y en seguida dotar a dicho sistema de la facultad y poderes para llevar a cabo las funciones asignadas."

"En primer término, un sistema de planificación debe disponer de una línea de asesoramiento técnico en cuanto a la formulación de planes y programas de desarrollo y en cuanto al control del cumplimiento de dichos planes. En una organización simple, quien ejecuta y decide puede al mismo tiempo estudiar los antecedentes y evaluar las alternativas para tomar una decisión racional. En una organización compleja, sin embargo, aparece la necesidad de una línea asesora, junto a la línea ejecutiva, para cumplir con la función de evaluación de alternativas y presentación de sus resultados para la toma de decisiones de los ejecutivos."

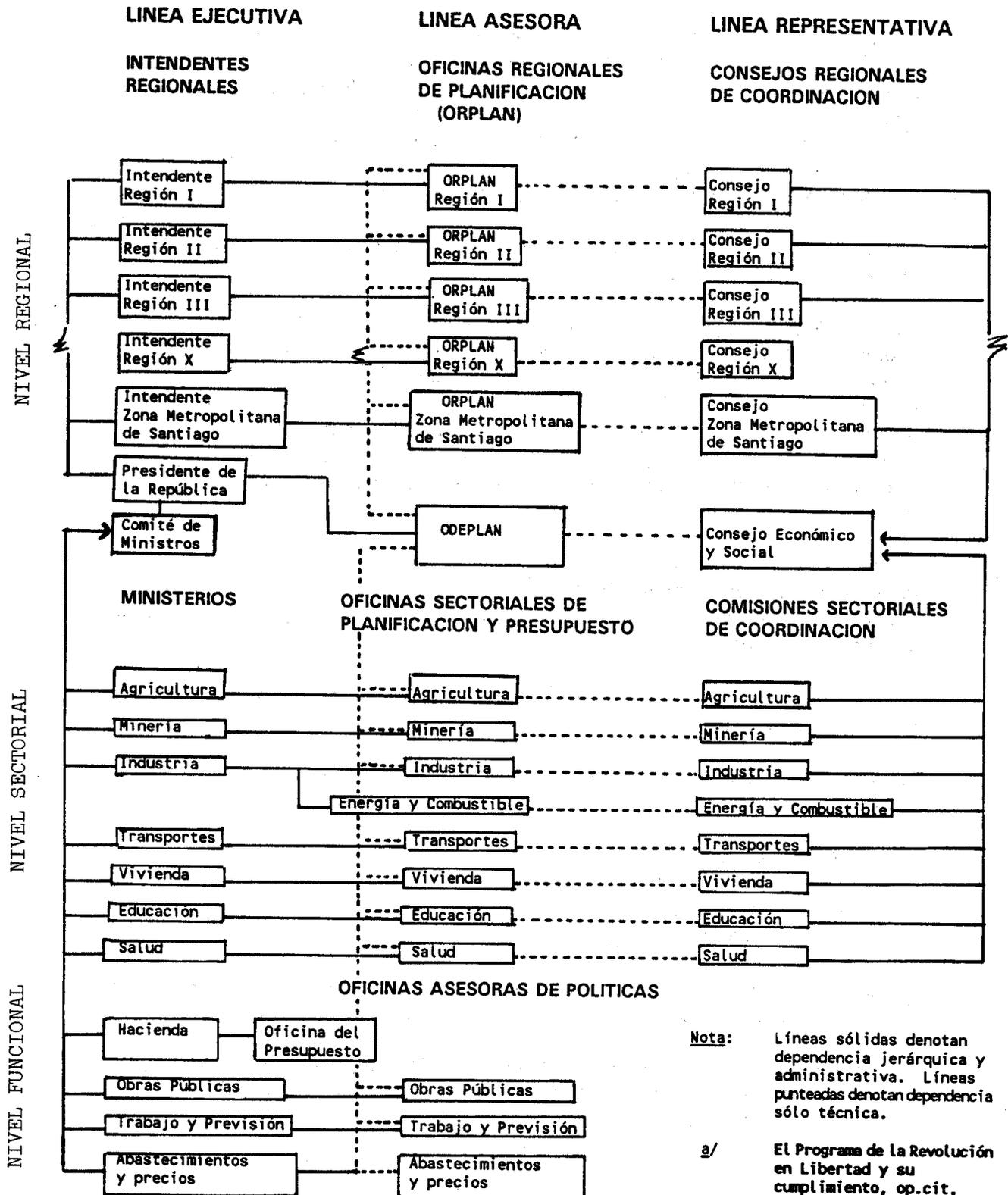
"En segundo lugar y, por la misma razón anterior, no debe concebirse la planificación como una función divorciada de la línea ejecutiva competitiva de la línea ejecutiva. Así como el Ejecutivo debe ver en la planificación una ayuda en la toma de decisiones, el planificador debe abstenerse de sustituir al Ejecutivo en la toma de decisiones."

"En tercer lugar, aparece la necesidad de una línea de representación de la comunidad dentro del proceso, primero, por una razón doctrinaria, la de participación democrática de la comunidad, en el proceso y, lo segundo, por una razón técnica, la necesidad de establecer mecanismos de comunicación de experiencias para mejorar la función de los planificadores."

"El Gráfico adjunto muestra la organización que se propone en sus líneas generales."

"La línea ejecutiva comprende al Ejecutivo con todos sus Ministerios directamente relacionados con la planificación, comprendiendo en ellos sus instituciones y empresas dependientes. La omisión de algunos Ministerios como Justicia y Relaciones Exteriores por ejemplo, no significa que ellos estén necesariamente desvinculados al proceso. Se distinguen los tres niveles: regional, sectorial y funcional, incluyendo en este último la acción del Ejecutivo que afecta a todos los sectores, en el diseño de políticas generales, como la

ORGANIZACION PARA LA PLANIFICACION a/



fiscal y tributaria, la de precios y remuneraciones y, el diseño y ejecución de las obras públicas."

"La línea asesora de planificación se muestra igualmente en los tres niveles, indicándose su dependencia jerárquica y administrativa del Ejecutivo propiamente tal y la vinculación técnica interna de las Oficinas de Planificación, de acuerdo a las pautas e instrucciones técnicas de ODEPLAN y de la Dirección de Presupuesto. Cabe señalar que la línea asesora puede entenderse extendida y descentralizada aún más, dentro de cada sector, con unidades de planificación en cada institución o empresa de cada sector."

"Finalmente, aparece la línea de representación, la que se ha planteado sólo en los niveles sectorial y regional."

"Dentro de este esquema, a la línea ejecutiva corresponde la formulación de las líneas directrices de los planes y programas, la ejecución de ellos y el control de los mismos. A la línea de planificación corresponde la formulación explícita de los planes, el cálculo de sus costos y la presentación de alternativas, por una parte y, por otra, la mantención de un flujo constante de información hacia los niveles superiores de la línea ejecutiva sobre el cumplimiento de los mismos. Particularmente, a las Oficinas Sectoriales les corresponde preparar sobre una base sectorial el presupuesto corriente y de capital del Sector Público."

"Por último, la línea representativa cumple una función consultiva en las diversas etapas de formulación de planes en cuanto a la deseabilidad de sus metas y en cuanto a la factibilidad de su realización, especialmente, en lo que se refiere al sector privado."

"De particular importancia es definir la naturaleza de la línea representativa y su modalidad de funcionamiento."

"Las Comisiones Sectoriales de Coordinación se conciben con un número no mayor de 12 a 15 miembros en igual representación de:

- a) Empresarios
- b) Trabajos asalariados
- c) Trabajadores independientes o técnicos; y
- d) Funcionarios de Gobierno de la más alta jerarquía en su sector.

"Cada Comisión será presidida por el Ministro del ramo, actuando como Secretario de la misma, el Jefe de la Oficina Sectorial correspondiente."

"Los representantes de la comunidad serán designados por el Presidente de la República, mientras no se resuelva la crisis de representatividad de las organizaciones existentes."

"Las Comisiones se reunirán por lo menos una vez al mes, no sólo para conocer y opinar sobre los planes y programas, sino que para recibir una cuenta de parte del Ministro sobre las diversas iniciativas de políticas de corto plazo que estén en marcha. Además, éste sería el mecanismo para que la comunidad planteara sus puntos de vista e iniciativas concernientes al sector."

"Si las circunstancias lo aconsejan, las Comisiones podrían tener Subcomisiones correspondientes a Subsectores de actividad económica o social."

"Los Consejos Regionales tendrían una función y composición similar siendo presididas por el Intendente Regional y con la Secretaría Técnica del ORPLAN respectivo."

"Finalmente, el Consejo Económico y Social estará formado por no más de 20 miembros en representación de las Comisiones Sectoriales y Consejos Regionales, con un Presidente designado por el Presidente de la República. Se reuniría por lo menos cada 3 meses, para conocer una cuenta de su Presidente sobre la marcha económica y social del país y para conocer, discutir y aprobar el Plan de Desarrollo general del país. ODEPLAN actuaría como Secretaría Técnica del Consejo."

"Una última cuestión de importancia se refiere a la relación entre ODEPLAN y el Comité de Ministros. Si bien ODEPLAN dependería del Presidente de la República, una de sus funciones básicas sería la de hacer de Secretaría Técnica de dicho Comité, para así mantener un permanente contacto entre los problemas de corto plazo y el Plan General de largo plazo."

El Programa de la Revolución en Libertad y su cumplimiento, II Congreso Nacional del PDC, 1966, Talleres Gráficos "La Nación", Santiago, Chile, 1966.

Aunque algo posterior - julio de 1967 - es importante consignar la concepción institucional del Plan en **Proposiciones para una acción política en el período 1967-70 de una vía no capitalista de desarrollo. Documento de Trabajo para la Junta Nacional del PDC.**, julio, 1967, Impresores "La Nación", Santiago, Chile. El texto que se cita textualmente es de la página 7:

1. *Sistema de Planificación*

Una eficaz organización de la planificación nacional, de índole imperativa para el sector público e inductiva y concertada para el sector privado, requiere la existencia de una estructura institucional en tres planos o niveles diferentes: el nivel político, el nivel técnico y el nivel de representación y participación de la comunidad.

1.1 El nivel político

"La formulación y, particularmente, la ejecución de un plan de desarrollo requiere, en primer término, la existencia de una Autoridad del Plan, con la responsabilidad de impartir las directivas básicas para la formulación del mismo, asignar los recursos financieros controlados directa o indirectamente por el Estado y supervigilar y controlar su ejecución por parte de los Ministerios e instituciones descentralizadas."

"Dicha Autoridad debe depender directamente del Presidente de la República y no debe confundirse con el Consejo de Ministros."

"La Comisión considera que dicha Autoridad del Plan debe instituirse mediante la creación de un Ministerio de Planificación, con atribuciones para supervigilar el cumplimiento del Plan por parte de los restantes Ministerios. Dicho Ministerio de Planificación tendría bajo su responsabilidad la formulación del presupuesto nacional, quedando en consecuencia reducido el Ministerio de Hacienda actual a un Ministerio estrictamente financiero, con la responsabilidad de la recaudación tributaria, administración de la Tesorería y relaciones con el personal de la Administración Pública. Dependería, además, del Ministerio de Planificación el órgano técnico de la planificación, la Oficina de Planificación Nacional, cuya Ley se ha promulgado recientemente, como asimismo, la Dirección de Estadísticas y Censos. En este Ministerio quedaría radicada la coordinación de políticas a corto plazo y la coordinación con la comunidad y el sector privado."

"Mientras se obtiene la creación de este Ministerio de Planificación, con las características recién descritas, la Comisión considera que el Ejecutivo debería tomar las medidas pertinentes a una operación en el sentido de la señalada. Esto permitiría que se fueran ya creando las condiciones para el funcionamiento de la Autoridad Política del Plan con dependencia directa del Presidente de la República."

1.2 El nivel técnico

"La formulación del Plan de Desarrollo requiere de un equipo técnico competente, que opere de acuerdo a las directivas dadas por la Autoridad del Plan. La base institucional para este nivel técnico está creada con ODEPLAN que ya está organizado a nivel nacional donde sin

embargo deben reforzarse sus cuadros técnicos para que pueda operar con eficacia y, además, debe rápidamente completar su organización a nivel de cada Ministerio (Oficinas Sectoriales de Planificación), a nivel regional (por razones de planificación), a nivel de sectores de actividad en la medida que sea necesario (por ejemplo, industrias de bienes de capital). En la organización de ODEPLAN al nivel de los distintos Ministerios es fundamental que todos los equipos de estudios o planificación que funcionan en los Ministerios o instituciones descentralizadas del Estado estén interrelacionadas en su trabajo con las Oficinas Sectoriales de ODEPLAN."

1.3 El nivel de participación

"Para que un Plan de Desarrollo se haga realidad en una sociedad como la nuestra, es fundamental lograr la participación activa de la comunidad en la formulación y ejecución del Plan, de modo que ella se sienta verdaderamente comprometida con su éxito o fracaso. Esto por supuesto implica la organización de la comunidad de un modo que sea verdaderamente representativa, lo que debe lograrse a partir de la realidad de organización de la comunidad existente, a pesar de todas las imperfecciones que ella pueda tener."

"Es por esto que es difícil establecer desde un comienzo y cuando la comunidad nacional está todavía organizada de un modo muy insuficiente, un sistema de participación definitiva de la misma en la formulación y ejecución del Plan. Este problema debe a juicio de la Comisión ser abordado con mucho pragmatismo, procurando eso sí que las organizaciones privadas que participen en la formulación del plan tengan representatividad verdadera, ya sea de tipo regional o nacional. Se puede decir en síntesis, que el sistema de participación de la comunidad debe desde un comienzo ser abierto y no rígido en todos sus niveles a fin de ir ajustándose cada vez más, en la medida en que la organización representativa de la comunidad progresa, a las nuevas situaciones."

"Una forma adecuada de iniciarla es la creación de Comisiones Sectoriales y Regionales de Planificación (de tipo consultivo) compuestas por representantes de los trabajadores, de los técnicos y de los empresarios."

1.4 El sistema de planificación y la reforma administrativa

"El sistema de planificación es el método de trabajo de un Gobierno que quiere establecer racionalidad entre sus metas de desarrollo y sus medios para lograrlo. Uno de estos medios o instrumentos fundamentales es el aparato administrativo del Estado que en la actual realidad de Chile tiene deficiencias enormes que deben ser rápidamente corregidas bajo pena de esterilizar muchos esfuerzos y deseos de

progreso. La Administración Pública, en efecto, se ha venido desarrollando a lo largo de los últimos decenios de un modo anárquico en todos sus planos: distribución de responsabilidad entre las diferentes organizaciones, grados de agilidad administrativa, relación entre distintas instituciones que actúan en un mismo campo, remuneraciones de los funcionarios con tipos de responsabilidad similar, etc."

"Modificar todo esto no es tarea fácil por la complejidad del problema y por los miles de intereses particulares que entran o dificultan un esfuerzo serio de racionalización. Sin embargo, la Comisión piensa que en estos próximos 3 años es fundamental dar pasos importantes en algunos aspectos básicos: simplificar y cambiar los criterios de los sistemas de control administrativos, que son, una de las principales causas responsables de la actual ineficiencia de muchos servicios y acelerar la racionalización administrativa."

"En este sentido es básico la rápida puesta en ejecución de las normas de racionalización administrativa que desde hace 6 años viene estudiando el OCOM (Oficina Central de Organización y Métodos) y, en especial, no relacionado con la carrera funcionaria, métodos para la eliminación de la burocracia y avances con la uniformidad del sistema de remuneraciones para el sector público."