

Marcelo Cavarozzi.

Los sótanos de la democracia chilena, 1938-1964. La esfera de “protección” de los empresarios industriales: la CORFO, represión a los obreros y la inflación.
Santiago de Chile, LOM Ediciones, 2017, 150 págs.

El libro *Los sótanos de la democracia chilena, 1938-1964. La esfera de “protección” de los empresarios industriales: la CORFO, represión a los obreros y la inflación* de Marcelo Cavarozzi aborda el período 1938-1964 de la historia chilena, cruzando el despliegue y el acomodo del proyecto de industrialización, centrado en la CORFO, con los desafíos que este planteó al sistema político chileno o, de manera más amplia, a la democracia chilena.

Reconstruir la trayectoria de las instituciones políticas y de los actores políticos para dilucidar su interdependencia y su efecto sobre la democracia es un ejercicio no solo valioso, si no también necesario, principalmente debido a la enorme -tal vez desproporcionada- atención que ha recibido el período posterior a 1970.

La obra consta, según el propio autor, de dos objetivos: 1) mostrar las particularidades del derrumbe del ré-

gimen político autárquico decimonónico; y 2) mostrar algunas pistas de “los sótanos de la política”, ya que ciertos velos habrían ocultado una frustración con la democracia. Específicamente, indaga en el desarrollo político-institucional de la CORFO, proceso que describe con el concepto de *bureaucratic insulation*, y en la exclusión política de la cuestión social -particularmente de los conflictos que involucran a la clase obrera- en un período de volatilidad de las coaliciones, aquejado además por una inflación siempre más incontrolable.

En cuanto al primer objetivo, los tres capítulos muestran aristas interesantes y cruciales del acomodo institucional a la apertura política del sistema político chileno. Siguiendo el concepto de los *critical junctures*, en el período 1920-1934 -abordado en el primer capítulo- el régimen político chileno sufrió cambios en sus instituciones políticas

que se podrían considerar permanentes, palpables hasta en la actualidad, y el autor presenta evidencia convincente y abundante para fundamentar esa hipótesis.

El segundo capítulo pone de relieve un problema bastante actual, a la luz de los debates en torno a la gobernanza económica, y a las fallas de gobierno y de mercado: los desafíos de desarrollar una estrategia estatal coherente, de aislar y a la vez legitimar una agencia estatal (*embedded authority*), y de lograr simultáneamente eficacia y eficiencia. En otras palabras, la economía política del desarrollo basado en mecanismos verticales es una discusión teórica y empírica sin resolver, y la experiencia histórica puede ser un aporte a ella.

El tercer capítulo aborda lo que el autor llama “la trama profunda” del gobierno de los partidos, y la relación entre empresarios (industriales), la represión a los obreros y la inflación. Una vez más, la relación, tanto teórica como empírica, entre inflación y política es aún poco conocida, y el cruce con la represión a los obreros, como uno de los sectores afectados por la inflación, es una aproximación analítica interesante a la problemática.

En suma, el libro aborda temáticas y problemas relevantes e irresueltos, a pesar de que su versión original -en su forma de tesis doctoral- tenga más de 40 años. Un logro no menor. Adicionalmente, los protagonistas de esa trama no estarían a disposición de un investigador en la actualidad, por lo

que las entrevistas documentadas son una valiosa fuente de información. En ese sentido, el libro es un aporte para el entendimiento más cabal del desarrollo político y en menor medida económico de Chile pre-1970.

En cuanto al segundo objetivo, el libro arroja solo una luz parcial sobre los sótanos del poder. El primer problema metodológico consiste en la ausencia de un marco analítico en los primeros tres capítulos, lo que impide sistematizar el levantamiento y la interpretación de la evidencia. En el segundo capítulo, el autor se centra en el análisis de la economía política, pero sin abordar conceptos que hubieran permitido articular mejor las líneas argumentativas ahí tratadas. Se extraña de sobremanera el concepto de *rent-seeking* y todo su desarrollo empírico y teórico en el campo de la Nueva Economía Política (NEP). Asimismo, en el tercer capítulo, se echa de menos un tratamiento más riguroso de los orígenes de la inflación en Chile. El concepto de los ciclos económicos de la política podría haber agregado una dimensión al análisis que hubiera permitido entender (y contextualizar) mejor el dispar desempeño de las políticas antiinflacionarias del período.

Un segundo problema se refiere a la naturaleza disciplinar del libro, que se mueve entre la Historia y la Ciencia Política. La ausencia de un marco teórico explícito y de un tratamiento más sistemático de la evidencia alejan el texto de los cánones metodológicos actuales de la Ciencia Política. Por otro

lado, el tratamiento a menudo acrítico de las fuentes -particularmente de las entrevistas- y la ausencia de una discusión historiográfica más completa, alejan el texto de los cánones metodológicos de la Historia. En ese sentido, especialmente el primer capítulo no les hace justicia a las enormes complejidades que se vivieron y se investigaron en -y para- el período 1920-1934 en la historia política chilena. También se echa de menos un referente crucial del período, el libro ahora ya clásico de Collier y Collier, *Shaping the Political Arena*.

Como último comentario a nivel general, también cuesta ver la articulación entre los distintos capítulos. La metáfora de los sótanos del poder es muy débil para sostener conexiones que no son evidentes. La ausencia de un desarrollo conceptual posterior tampoco ayuda su comprensión, dejando al lector con la sensación de haberse quedado en ascuas respecto a las características, las causas y los efectos de esos elusivos sótanos.

Respecto del argumento mismo del libro, el concepto de *bureaucratic insulation* es central. Hubiera sido interesante ver cómo el autor lo diferencia o lo asimila al de *bureaucratic embeddedness*. Más crítico, sin embargo, es la ausencia de una operacionalización del concepto, por lo que como lector no sabemos cuándo estamos en presencia de ese aislamiento burocrático o no, ni tampoco qué implicancias tuvo para el desarrollo político de Chile. ¿Fue bueno ser enclave? ¿Qué pasa con la legi-

timización del proyecto industrializador? ¿Fue malo que el proyecto tuviera presencia de los grandes empresarios organizados? ¿Se puede hablar de una estrategia industrializadora, es decir un plan de acción con objetivos concretos de largo plazo?

A primera vista, y de acuerdo a la evidencia histórica, las estrategias se deben diseñar e implementar con los *stakeholders* más importantes. Los empresarios, también los grandes empresarios, son *stakeholders* cruciales. La NEP apunta justamente a ese dilema: por un lado, necesitas aislar la política (*policy*) o la estrategia de intereses particulares de los *stakeholders*, pero por otro lado necesitas legitimarla con la participación de ellos y ajustarlos con la ayuda de ellos. El libro no profundiza mayormente en ese dilema y nos presenta más bien actores antagonicos, sin abordar la necesidad de colaboración.

En el tercer capítulo, el análisis está muy centrado en la relación entre la inflación y la represión, (casi) solicitada por el empresariado. Deja de lado, sin embargo, las serias tensiones económicas intrínsecas que poseía la estrategia. Inspirada en el afán de lograr la independencia económica de los países del centro, la implementación de la industrialización sustitutiva rápidamente mostró que la relación de dependencia no se refiere tanto a la dependencia económica *geográfica* -sería absurdo plantear que una economía como la belga no dependiera menos de otras economías que Kenia- sino más bien a la *tecnoló-*

gica. Si la industrialización sustitutiva afectó la “dependencia económica” de los países latinoamericanos, fue agudizándola, ya que los bienes de capital y tecnología importados desde los países del centro eran vitales. Esta dependencia, se puede argumentar, es aún más crítica que la de los bienes manufacturados. La falta de productividad, probablemente fomentada también por el proteccionismo, hizo muy difícil el aumento de los salarios reales. La necesidad de expandir el gasto público, en ese contexto, generó una presión por la emisión de dinero superior al incremento en la productividad. O alternativamente, desde una perspectiva estructuralista, la falta de la modernización agraria hizo aumentar el precio de los comestibles, generando así una presión

estructural inflacionaria. Las tensiones sociales, por el incumplimiento de las expectativas, provocaron reacciones políticas y en consecuencia la represión política de la época se ajusta más a una explicación multicausal que la principalmente monocausal expuesta en el libro.

Con todo, considero que es un libro interesante que nos acerca a un período de la historia chilena cuyo desarrollo político es fascinante además de crucial para entender nuestro presente, pero que, al mismo tiempo -y a pesar del esfuerzo del libro-, se mantiene oculto en las sombras.

ALFONSO DINGEMANS

UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE CHILE