

Reflejos

Revista del Departamento de Estudios Españoles y Latinoamericanos.

Facultad de Humanidades, Universidad Hebrea de Jerusalén

Número 4, Diciembre 1995

Seguridad nacional, desarrollo y democracia: El caso chileno

Jorge A. Tapia Valdés

pp. 59-68

Seguridad nacional, desarrollo y democracia: El caso chileno

Jorge Antonio Tapia Valdés

Extracto de la conferencia dictada en el Departamento de Estudios Españoles y Latinoamericanos de la Universidad Hebrea de Jerusalén, el 29 de noviembre de 1995.

1. Introducción

1.1. Antes de entrar en materia es necesario precisar tanto el marco del tema cuanto los conceptos centrales que serán utilizados, es decir, las nociones de seguridad nacional y de desarrollo y su relación con los principios de la sociedad democrática. El marco del tema, o el lugar y tiempo a que se refiere el estudio, es aquel proceso histórico que tuvo lugar en Chile en el período

1973-1990, durante la existencia de una dictadura militar políticamente fundada en los principios de la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN), y económicamente inspirada en los principios del neo-liberalismo.

1.2. El concepto de "seguridad nacional" puede adquirir tanto la connotación de una categoría axiológica cuanto una de tipo instrumental. En su primera forma, aparece como la capacidad efectiva de un estado-nación para pre-

*Chile, 1935. Estudió Derecho en la Universidad de Chile, en Stanford Law School y Yale Law School, y obtuvo su doctorado en la Universidad Erasmus de Rotterdam. Ha dictado cátedra en diversas universidades americanas y europeas; fue Ministro de Justicia y Ministro de Educación en Chile en 1972-1973. Publicó numerosos artículos en revistas especializadas, y los libros *Técnica legislativa* (1961), *Hermenéutica constitucional* (1973), *El terrorismo de Estado. La Doctrina de la Seguridad Nacional en el Cono Sur* (1980), *Estrategocracia* (1986), *National Security, Dual State and the Rule of Exception* (1989). Actualmente ejerce el cargo de Embajador de Chile en Israel.*

servar sus bienes y valores fundamentales y para alcanzar sus objetivos primordiales. En su segunda forma (la política de), seguridad nacional es aquella parte del plan de acción de un Estado que integra sus políticas interna, exterior y militar, para garantizar, mediante el uso coordinado y racional de su potencial político, económico, psico-social y militar, el logro y preservación de sus objetivos nacionales fundamentales, pese a la acción de adversarios actuales o potenciales, internos o externos. Estos dos conceptos de seguridad nacional tienen, por así decirlo, un carácter objetivo, general y neutro, que los hace aplicables en el marco político-institucional de cualquier estado-nación contemporáneo. Ellos han reemplazado al antiguo concepto de "defensa nacional", una noción demasiado estática, centrada en lo puramente militar y en los elementos geográfico-políticos.

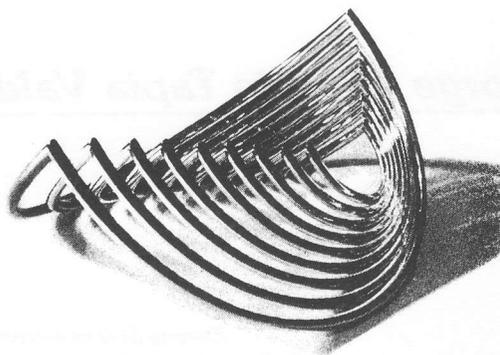
Los conceptos generales de seguridad nacional deben ser diferenciados de aquella forma patológica de la misma, la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN), en que se funda un tipo de militarismo de carácter institucional y permanente, fuertemente ideologizado, entronizado en varios países de América del Sur, Asia y Europa en las décadas que van de 1960 a 1980, con reverberaciones que se extienden hasta el presente.¹

La DSN sirvió de base al régimen militar implantado en Chile entre 1973 y 1990, y son su teoría y práctica, por tanto, las que se toman en cuenta para nuestro análisis sobre sus relaciones con el desarrollo y la democracia. Dado este marco histórico y empírico, nuestras conclusiones no son enteramente aplicables a los casos en que las nociones vigentes de seguridad nacional dentro de un estado-nación son las de carácter general que antes hemos definido. Esto último es especialmente valedero respecto del caso de Israel, cuyos problemas en materia de seguridad nacional —tan profundamente estudiados— no osaremos abordar en este trabajo.²

1.3. La noción de "desarrollo" es entendida aquí como un concepto "normativo", es decir, como una cuestión de "deber ser" que debería manifestarse en el movimiento ascendente de todo un sistema social a través de cambios en las actitudes, valores, expectativas y conductas de la gente. Visito internamente, desarrollo es un cambio positivo en materia de calidad de la vida de toda la población de un país. En su perspectiva externa, es una rearticulación a mejor nivel de las relaciones de un país con el resto del mundo. Si nos atenemos al concepto de desarrollo que aquí damos, debe concluirse que el comúnmente llamado "cambio estructural", así como el mero "crecimiento económico", no constituyen de por sí desarrollo, siendo sólo condiciones del mismo.

Para los objetivos de este trabajo es útil tomar nota de los cambios de enfoque ocurridos en el período 1950-1990 respecto de las bases apropiadas para el

desarrollo económico-social de América Latina. En los primeros veinte años de ese período, una etapa de optimismo democrático, se hizo popular el binomio "Derecho y Desarrollo", que ponía el énfasis en el uso instrumental del derecho, y por tanto de métodos democráticos y consensuales, para promover el desarrollo de las naciones atrasadas. Un objetivo central de ese postulado era la modificación de los obsoletos sistemas jurídicos de las naciones en desarrollo, a fin de hacerlos más modernos y eficientes. Por el contrario, la segunda mitad del período, marcada por la generalización de regímenes dictatoriales, se caracterizó por la preeminencia del binomio conceptual "Seguridad y Desarrollo" que, como la práctica lo demostró, convertía al desarrollo en sirviente de la seguridad y a ésta y al sistema autoritario que le parecía inherente, en condiciones de ese mismo desarrollo. Los cambios empíricos producidos en este ámbito fueron precedidos por cambios teóricos originados en los medios militares y políticos de algunas potencias hegemónicas, relacionados con un nuevo concepto de estrategia.



Los cambios a que nos referimos habían empezado a producirse inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial. El apoyo militar norteamericano a la lucha antiguerrillera en Grecia y Filipinas, así como al gobierno sudcoreano de Sigman Rhee, fue acompañado en el plano social por campañas de "acción cívica" y en el plano económico por recetas de estabilización económica y lucha anti-inflacionaria. A ello se sumaron generosos planes de ayuda financiera, que en el caso sudcoreano sobrepasaría los 15 billones de dólares. Aunque el fin de tales planes pudo haber sido crear las bases para el desarrollo de democracias eficaces, el hecho es que su puesta a disposición de gobiernos militares o fuertemente autoritarios significó un cambio de roles de las fuerzas armadas, las que empezaron a ser adiestradas no sólo para defender sus países, sino para "administrarlos". Esa política, que aún reverbera y que ligó la seguridad militar y la estabilidad del régimen autoritario al desarrollo, encontró apoyo filosófico en la denominada "Gran Estrategia".

Hoy se ha convertido en lugar común destacar la afinidad que existe entre la competencia económica y la estrategia militar.³

Las obras de los llamados "neo-clausewitzas" (R. Aron, A. Beaufre, L. Pye, H. Kissinger, G. Pauker, etc.) sugieren de modo directo o indirecto, pero consistente, que existe un elemento común entre la gestión económica y la estrategia, ya que ambas disciplinas enseñan cómo encarar los conflictos que pudieren aparecer en el camino hacia el logro de ciertos fines, sin que en ello interfirieran las cuestiones de carácter moral que pudieren suscitarse. La "racionalidad científica" en que se suponen asentados tanto el *management* económico como la estrategia, legitimaría los medios por ellas empleados, cualquiera fuese su naturaleza. En la opinión de los partidarios de la Gran Estrategia, la estrategia del mundo contemporáneo sobrepasa las cuestiones de conducta militar de la guerra y se extiende a las decisiones y actividades políticas. Dado que la guerra debe ser liberada hoy en lo político, económico, diplomático y militar al mismo tiempo, la estrategia debe convertirse en "total" y ser una herramienta para el control y regulación del cambio social en términos aceptables para las fuerzas del *status quo*.⁴

Las nociones económicas implícitas en el binomio "seguridad y desarrollo" reciben poste-

riormente un fuerte apoyo teórico de parte del neo-liberalismo. En el caso de Chile, la DSN y el neo-liberalismo coinciden, aunque no siempre por los mismos motivos, en el rechazo tanto de la intervención del Estado en la economía como del Estado de Bienestar.

1.4. Al examinar las relaciones de la DSN con la democracia, evitaremos entrar al debate de si el concepto de "democracia guiada, dirigida o tutelada" que ella preconiza es o no democracia propiamente dicha. Preferimos limitarnos a hacer notar que la constante tensión que existe entre derechos y libertades humanas por una parte, y seguridad nacional por la otra, es una clara señal de los riesgos que la exacerbación de la seguridad tiene para el estado de derecho y el régimen democrático. F. Hayek y S. Huntington, dos conocidos pilares de algunos aspectos de la filosofía política en que se funda la DSN, perciben la democracia como un riesgo para la seguridad, en la medida que abriría camino al populismo y al socialismo y con ello, a la inestabilidad política.⁵ La literatura política que ha servido de respaldo tanto a la DSN como al neo-liberalismo, transparenta temor y desconfianza respecto del sistema democrático de gobierno. La práctica política de los regímenes fundados en la DSN, tanto en América del Sur como en Asia y Europa, ha intentado destruir sistemáticamente las bases institucionales y sociológicas de la democracia.

1.5. Si nos atenemos a las definiciones y descripciones precedentes, no cabe formular aquí como problema de investigación si existe o no una contradicción entre DSN y democracia. La respuesta obvia es que son conceptos antagónicos. Lo que sí es fundamental tener presente a este respecto es que, como de dolorosa manera lo aprendió el pueblo chileno, la filosofía y los valores democráticos, la democracia, en una palabra, no son una cuestión de sentido común y auto-evidente que se imponga de modo natural en la mente de todos los hombres. Es necesario tener conciencia de que en cualquier país no todas las personas aceptan, aman y respetan la democracia y que muchas sostienen principios contrarios a ella, de modo que estarán siempre dispuestas a apoyar los regímenes o las personalidades autoritarias.

Una segunda cuestión, la potencialidad desarrollista de la DSN, debería también ser contes-

tada en forma negativa: aunque algunos de los países que la han adoptado han crecido económicamente, ninguno ha mostrado mejoras significativas, sino generalmente retrocesos, en lo que se refiere a calidad de la vida, sea en sus aspectos materiales, sea en los inmateriales. La noción de "apagón cultural" se ha vuelto inherente a la DSN. En el caso concreto de Chile, el régimen militar entregó el país con una gran "deuda social", con abismantes carencias en su infraestructura, y con graves daños a los sistemas ecológicos y el ambiente. Con todo, el problema será objeto de análisis en este trabajo, porque aparece conectado con el de la relación entre autoritarismo y neo-liberalismo y con otro tema aún más vasto e importante: ¿es el autoritarismo una condición necesaria para el crecimiento y el desarrollo?⁶ Para realizar este análisis examinaremos las distintas fases de la política económica del régimen militar chileno, entre 1973 y 1990, lo que a su vez nos ayudará a dilucidar otra cuestión: ¿en qué medida es el neo-liberalismo propiamente dicho el modelo que ha impulsado el auge económico de Chile, y qué resultado arroja la comparación del crecimiento económico ocurrido bajo la dictadura con el que ha tenido lugar bajo los gobiernos democráticos que la reemplazaron?

2. Las tres fases de la política económica del régimen militar chileno

2.1. Nota preliminar: la filosofía económica de los militares antes de 1973.

EN términos generales, los estudios sociológicos concluyen que las fuerzas armadas de Chile sostenían, en el período anterior a 1973, un pensamiento favorable a la intervención del Estado en la economía y a la economía mixta, particularmente en materia de industrialización y de redistribución del ingreso nacional. Este modo de pensar habría sido resultado, primero, de su naturaleza de servicio del Estado, y luego de su extracción social de clase media y de su tendencia a plantearse en términos de objetivos e intereses nacionales. A partir de la década de 1920, esta forma de pensar se tradujo en su in-

terés por las cuestiones sociales y en el desarrollo de un sistema de seguridad social a cargo del Estado.⁷ La tendencia favorable a la economía mixta y a la justicia social parece haberse mantenido hasta fines de la década de 1960.⁸ Sin embargo, un cambio de mentalidad había empezado a adquirir forma a partir de la incorporación de las fuerzas armadas chilenas a los planes de entrenamiento realizados en la Zona del Canal de Panamá y en los propios Estados Unidos. El aprendizaje de tácticas anti-subversivas llevaba anexo el de funciones de "acción cívica" así como el conocimiento de las premisas de una economía liberal de mercado. Puede señalarse como momento en que el cambio de mentalidad se impone, el de la ocurrencia del llamado "Tacnazo", un acto de insubordinación liderado por el Gral. A. Viaux en 1969: las fuerzas armadas percibieron que existía un claro antagonismo entre "Estado de Seguridad" y "Estado de Bienestar".

2.2. Primer período: 1973-1975

En esta etapa, el régimen militar adopta un modelo que sigue, en sus líneas generales, políticas de estabilización económica y de lucha anti-inflacionaria basadas en la restricción del crédito y la reducción del gasto fiscal, aconsejadas por los asesores militares y políticos norteamericanos a fuerzas armadas que han enfrentado una situación de guerra subversiva interna, como en los casos de Grecia y Filipinas entre 1947 y 1955. El régimen militar se proponía, sin duda, abandonar el intervencionismo estatal; pero se proponía encaminarse sólo de modo gradual hacia una economía más liberal. Así se desprende de los planes económicos de la época y aun de la propia Declaración de Principios de la Junta Militar, promulgada en marzo de 1974. Ella no descarta sino que reconoce la necesidad de un rol activo y significativo del Estado en la economía, y subraya la función que éste debe desarrollar en materia de planeamiento global económico de tipo indicativo, punto este último en que se manifiesta la influencia del más conocido teórico brasileño de la DSN, el Gral. Golbery. La Junta Militar estimaba conveniente la retención en manos estatales de las industrias consideradas vitales o estratégicas y no ponía énfasis especial en la privatización de empresas. Mostraba, adicionalmente, cierta preocupación por la función social de la propiedad y por el impacto social de

las políticas económicas por ella adoptadas. En el plan económico del período se rechaza la idea de una “contención violenta” del gasto público y de la inflación, por las consecuencias catastróficas que ello tendría en términos económicos y sociales (baja de producción, disminución de ingresos, desempleo, etc.), las que a juicio del gobierno no serían aceptables para la mayoría de los chilenos.

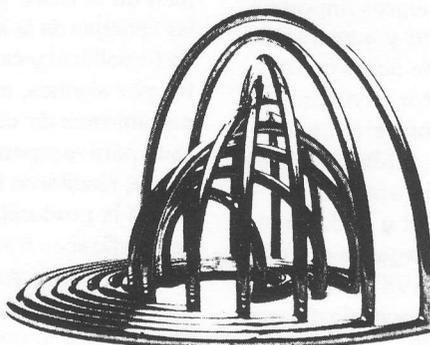
El modelo económico postulado en este período no era, como se comprueba, neo-liberal, sino más bien un reflejo de cierto “comunitarismo corporatista” propuesto por los sectores de filosofía integrista que en esos momentos constituían el principal apoyo social e ideológico de la dictadura. Ellos aspiraban a formar un gran movimiento con objetivos de ingeniería social, y compartían las críticas neo-conservadoras en contra del materialismo de la sociedad liberal occidental.⁹

2.3. Segundo período: 1975-1982

En abril de 1975 se anuncia un nuevo plan económico, apodado *shock treatment* e inspirado muy estrechamente en los consejos de M. Friedmann, recién invitado a dar su diagnóstico sobre el estado económico del país, y en las convicciones de sus discípulos, los “Chicago Boys”. El problema precipitante del nuevo plan fue la persistencia de una alta inflación y una particularmente aguda crisis de la balanza de pagos, que se estimó amenazaba incluso la seguridad del Estado. Las metas de contención violenta de la inflación y reducción drástica e inmediata del gasto fiscal fueron hábilmente ligadas por los “Chicago Boys” a las necesidades de la seguridad. Sabiendo que todo Estado Mayor aspira a contar con superávit financiero, Sergio de Castro —quien es, como Jorge Cauas, uno de los más reputados partidarios del neo-liberalismo— acuñó la frase: “Las guerras se ganan con el PNB, especialmente si son largas”.¹⁰

Refiriéndose al predominio de los “Chicago Boys” en esa etapa, expresó un conocido economista de derecha que “La formación e ideales

comunes que sustentaba esta nueva generación, así como su inquietud pública y su empuje, permitieron que asumiera en breve plazo la responsabilidad de la dirección económica del país. Quedaron a la cabeza del sector público, de las escuelas de economía y administración, y de las empresas. Ello les permitió realizar, con oposición mínima, un conjunto de medidas que transformó y ordenó la economía chilena. Resultó fácil, por tanto, una convergencia de los intereses empresariales y las políticas de gobierno. Un factor en este proceso fue la participación de ex-oficiales de las Fuerzas Armadas que, compartiendo los valores y comprendiendo el lenguaje y estilo de esa nueva generación, constituyeron el nexo entre ésta y el poder militar”.¹¹



El nuevo plan económico anunció una drástica reducción del gasto público (paralización de obras y de adquisiciones; supresión de subsidios; reducción del sector público, eliminación de personal; etc.) y un paralelo aumento de los ingresos vía nuevos impuestos, con el propósito de producir una restricción de la

demanda interna de productos nacionales e importados. La busca de ahorros y de mayores ingresos fue ayudada con un acelerado plan de privatización de las empresas del sector público. Paralelamente, se inició un proceso de reducción de aranceles aduaneros y de liberalización del comercio, especialmente en el sector financiero.¹²

Dos amenazadoras advertencias pusieron en claro que, a fin de garantizar el éxito del nuevo plan económico, el régimen estaba dispuesto, por así decirlo, a agregar, a su dictadura sobre el proletariado, una “dictadura sobre la burguesía”. Al sector público se le advirtió que “Los empleados públicos y las empresas del Estado a todos los niveles deben entender que sus intereses particulares como instituciones o como individuos, aunque muy respetables, no tienen ninguna importancia en comparación con la principal preocupación de todos los chilenos, es decir, la inflación”. Dirigiéndose a los empresarios, el documento de presentación del plan expresó:

“El gobierno no escuchará los lamentos tardíos de aquellos que no han confiado en la actual política”, dejando en claro que el régimen se proponía salvar el sistema pese a los propios capitalistas.¹³ El ataque al sector industrial fue frontal, acusándosele de frenar los efectos positivos de la competencia y de la mejora de la productividad al ampararse en el proteccionismo para evitar la competencia externa. Las cifras de la producción industrial bajaron de 65 billones de pesos en 1970 a 43 billones en 1975; el consumo de energía per cápita disminuyó en 30% si se comparan las cifras de 1970 con las de 1975, es decir, a niveles propios de 15 años antes, y la contribución del sector industrial al PIB descendió del 25% que había alcanzado en 1972, a 21% en 1977, una cifra igual a la de 1953.

Se produjeron, por cierto, logros importantes en materia de diversificación y aumento de las exportaciones, especialmente de las no tradicionales, y de expansión del sector servicios, particularmente los de carácter financiero. La inflación disminuyó hacia 1981 al 9.5% y el PNB aumentó de manera acelerada entre 1976 y 1981. Pero la balanza comercial y la de pagos mostraron una grave tendencia negativa que bordeó los 3 billones de dólares en 1981, y la deuda externa total se elevó de 4.5 billones de dólares a 15.3 billones entre 1975 y 1981, para aproximarse a los 20 billones en 1983. Adicionalmente, a una baja tasa de inversión interna se sumó un desinterés constante de los inversionistas extranjeros por invertir en el sector productivo chileno.

En 1982 se hizo evidente para el país que el modelo neo-liberal fundado en criterios esencialmente monetaristas, en un mercado absolutamente libre y en una aplicación estricta del principio de subsidiariedad del Estado, había hecho crisis y dejaba a Chile al borde de la bancarrota. El país se enfrentó a una crisis financiera, cambiaria, comercial y productiva. Ello se manifestó especialmente en la caída del valor del peso, que luego de ser mantenido sobrevaluado desde 1979 a 39 pesos por dólar, perdió más del 100% de su valor en el segundo semestre de 1982.

Simultáneamente se produjo el cese de la generosa corriente externa de inversión financiero-especulativa que había funcionado como el principal soporte del éxito del modelo neo-liberal. La tasa de desempleo se elevó a 30% y el PNB tuvo un crecimiento negativo de -14,3%.

2.4. Tercer período: 1982-1990

La grave crisis de 1982 –cuyo efecto más severo se manifestaría en 1983– no sólo reavivó las discusiones sobre las ventajas del modelo neo-liberal, sino que produjo escisiones duraderas en las bases sociales de apoyo al régimen.

Para algunos, la crisis había demostrado el fracaso e inviabilidad del modelo. Para otros, lo que había fallado era “la gente”, refiriéndose tanto a los responsables del diseño y aplicación del modelo, cuanto a los empresarios del sector privado que habrían hecho un mal uso de las libertades y posibilidades que el modelo ofrecía. La envergadura de la crisis que siguió al éxito inicial logrado por los “Chicago Boys” en las condiciones ideales proporcionadas por el régimen de la DSN, produjo el cuestionamiento de las ventajas de la separación drástica entre Estado (o política) y economía. Las esperanzas puestas por algunos, al comienzo de la crisis, en los mecanismos de corrección automática del mercado para recuperar los equilibrios macro-económicos, resultaron infundadas. Mientras los sectores de la producción más afectados por la crisis se movilizaban tratando de conseguir la intervención del Estado para salvarse de la catástrofe, el gobierno, a la vez confuso, renuente y dividido para encontrar una solución global al problema, optó en definitiva por una salida pragmática que, si bien dejaba vigente el discurso neo-liberal, significaba la introducción de un profundo cambio sustantivo y de estilo.

La nueva filosofía fue presentada principalmente por R. Luders, uno de los tres ministros de Finanzas que tuvo el país en el curso de un año y principal impulsador de las medidas adoptadas. A su juicio, era indispensable reconocer que el Estado tiene funciones indelegables para regular y defender la libertad económica, de modo que no era aceptable tachar de estatismo el ejercicio de la función rectora y contralora del Estado en beneficio de la comunidad y de la economía. En tal sentido había llegado a su término el período en que se creía que el modelo hasta ese momento aplicado en Chile era “la única alternativa”. En lo sucesivo, respetando las bases del sistema adoptado por el régimen, habría una mayor ingerencia gubernativa en la conducción de la economía.

A la devaluación del peso siguió la compra por el Banco Central de la cartera vencida de

varios bancos e instituciones financieras y, sobre todo, la intervención de las mismas por el gobierno. Al adoptar esta medida, el Estado, pese a sí mismo, se convirtió en virtual propietario de esos bancos y de las empresas que les eran deudoras. Para lo sucesivo, quedaba en claro que, dada la aceptación del indispensable papel del Estado para enfrentar las grandes crisis, habría de aceptar como una función inherente a la anterior, el vigilar, regular y controlar el movimiento de las fuerzas del mercado y el ejercicio de la libertad económica por los particulares, y realizar políticas anti-cíclicas capaces de prevenir crisis que, de otro modo, repercutirían en la estabilidad económica, social y aun política del país.

La crisis de 1982-1983 no sólo tuvo consecuencias en el campo económico: alteró también el tipo de relaciones hasta entonces existentes entre las organizaciones gremiales de productores y trabajadores y el gobierno; y creó las condiciones para el comienzo de las movilizaciones políticas. A partir de 1983, el régimen militar se vio obligado a aligerar gradualmente su peso represivo, reconociendo que sus bases de apoyo social se habían resquebrajado y que los altos costos socio-económicos del plan de recuperación hacían estratégicamente necesario empezar a dialogar con la oposición democrática. Pocos años más tarde se haría evidente que el régimen tendría que prepararse para una transición a la democracia. Con todo, ello no impidió que Pinochet intentara prolongar su mandato, llamando al país al plebiscito de 1988 (Plebiscito del "NO") con el objeto de asegurar la continuidad y la legitimación del sistema. Su derrota en el plebiscito y la de su candidato en la elección presidencial que le siguió, en 1989, significaron no sólo el término del régimen militar de gobierno, sino el reemplazo del modelo económico por otro de "economía social de mercado" dentro del cual se reconoce no sólo la función reguladora del Estado en la economía, sino su función social con relación a la misma.

3. La política económica de los regímenes democráticos

EL caos económico, social y político anunciado por la dictadura como consecuencia del retorno de la democracia existió sólo en la mente de los cultivadores del miedo y la desconfianza. Desde sus inicios, los gobiernos democráticos del

presidente P. Aylwin y, luego, del presidente E. Frei han dejado en evidencia que lo que aún frenaba la expansión de la economía chilena era la permanencia del gobierno militar y, con ello, la falta de un estado democrático de derecho. Esta afirmación no es retórica, sino empírica: en el ejemplo concreto que la historia reciente de Chile proporciona, se ha comprobado que tiene gran importancia para el crecimiento y el desarrollo tener en cuenta el hecho de que la casi totalidad del mundo desarrollado es, a la vez, democrática. Esto influye en la proclividad del mundo desarrollado, al margen del maquiavelismo internacional de ciertas potencias hegemónicas, a abrir sus mercados y capitales a países democráticos en desarrollo antes que a sistemas dictatoriales. Ello se ilustra bien con el crecimiento exponencial de las exportaciones de Chile y de la inversión extranjera en el país, a partir del momento en que fue evidente la irreversibilidad del cambio a la democracia. Mientras en los 17 años que duró la dictadura militar el ingreso per cápita sólo pudo elevarse de U\$S 1.043 a U\$S 2.168, a partir de 1990 y hasta la fecha, las políticas económicas de los gobiernos democráticos han permitido alcanzar una cifra cercana ya a los U\$S 5.000 per cápita.¹⁴

El término del miedo y la incertidumbre en Chile tuvo, sin embargo, su efecto principal dentro del país, liberando fuerzas e iniciativas hasta entonces apagadas. Mucho antes de la caída del Muro de Berlín y de la desintegración de la URSS, los distintos actores sociales y políticos de Chile habían descubierto, luego de una dura experiencia colectiva, que la sobrevivencia y eficacia del sistema democrático exigen no sólo elecciones libres y periódicas y disposición al diálogo, sino especialmente disposición al compromiso y a la definición común de metas colectivas y nacionales. A esta clara percepción de la fuerza del consenso democrático como barrera contra la dictadura y como fundamento para la definición de una "idea-marco" de desarrollo nacional, se unieron dos hechos: primero, el descrédito final de las ideologías totalitarias, y segundo, la comprobación del hecho histórico de que hoy y en el futuro previsible existe un solo sistema económico mundial, el capitalismo, y que éste avanza efectivamente hacia un período de libre mercado internacional.

Chile se encontró en 1990, al comenzar la transición democrática, con una *window oppor-*

tunity muy apta para acelerar su crecimiento, desarrollo y modernización, algo de lo cual tenían una clara percepción los sectores que accedieron al poder. El hecho de que la economía chilena ya había encontrado el centro dinámico de su potencialidad expansiva en el mercado internacional, y que practicaba una política de libre mercado interno y externo, hizo aconsejable conservar los elementos estructurales básicos del modelo vigente. Pero el nuevo contexto democrático hizo exigible y permitió cambiar los objetivos finales y los acentos, a fin de darle al crecimiento y a la acumulación de riqueza un sentido verdaderamente nacional y ético. A partir de 1990 el objetivo final del crecimiento sería la erradicación de la pobreza, la modernización real del país, la consolidación de una democracia auténtica y eficiente y la creación de condiciones objetivas para la existencia de una mayor y más responsable forma de libertad individual. Los elementos democráticos y solidarios presentes en estas definiciones cambiaron la naturaleza del modelo económico hasta entonces vigente: el Estado y la ética volvieron a tener una efectiva relación con la economía e influencia sobre ella. Se ha aplicado a partir de 1990 un modelo de economía social de mercado, en el que las metas solidarias son tan importantes como los objetivos macro-económicos, y que puede contar, por lo mismo, con el apoyo tanto de social-demócratas comunitaristas y laicos como de los sectores liberal-progresistas.

El efecto agregado del consenso político y del consenso económico-social se ha manifestado en la transformación de Chile, al decir de observadores externos, en un paradigma de desarrollo y modernización para los países del ex-Segundo y el Tercer Mundo. El término de los totalitarismos y el gradual abatimiento de los muros proteccionistas ofrecen perspectivas inéditas para el desarrollo de los capitalismos periféricos. Tal vez es importante para esos pueblos saber que se ha

hecho factible llevar adelante una política económica "de derecha" por fuerzas no conservadoras y de modo diferente a como lo haría la derecha. Y esa diferencia es fundamental.

4. Conclusiones

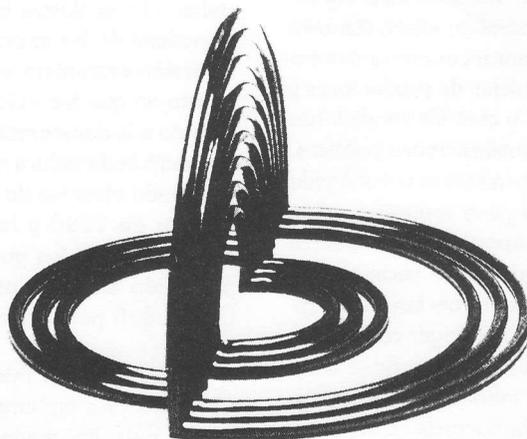
EL análisis hasta aquí realizado de las distintas fases de la política económica aplicada en Chile en los últimos 22 años, al ser contrastado con los conceptos de seguridad, desarrollo y democracia en la forma aquí definidos, nos permite llegar a las siguientes conclusiones:

1. La relación entre DSN y desarrollo ha resultado antagónica. Al dejar de lado los "componentes civiles" de la seguridad, la ideología que reinó en Chile entre 1973 y 1989 dejó como saldo de sus políticas económicas un aumento de la extrema pobreza, que de 22% en 1979 pasó a ser de un 40% de la población en 1989. Además,

dejó una herencia de alta criminalidad común, de notoria desigualdad, de mayor subdesarrollo de la infraestructura y de grave daño al medio ambiente, y facilitó la vigencia de valores propios de una sociedad materialista-consumista.

2. Una economía fundada en los principios y valores de la seguridad, y especialmente de la DSN, puede poner en peligro la propia seguridad nacional porque, aparte de provocar un aislamiento internacional, genera masas de población alienadas y oprimidas, que no serán fácilmente motivadas y movilizadas para la defensa de un país que, en lo social y psicológico, les es en gran medida hostil y ajeno.

3. El modelo neo-liberal pudo ser aplicado en Chile, y durante un corto período, sólo debido a la existencia de una dictadura fuertemente antipopular, que le proporcionó un laboratorio económico y social cuyas condiciones difícilmente podrían reproducirse en otro país. Luego de la



grave crisis económica y financiera de 1982, el modelo se transformó en una suerte de "neo-liberalismo asiaticado", si se presta atención al importante rol que pasó a jugar el Estado.

4. La DSN no contribuyó al desarrollo democrático sino de modo accidental y pese a sí misma. Dejó además vigente un sistema de relaciones civil-militares de carácter conflictivo, no democrático y anti-moderno, y enclaves autoritarios cuyo cambio es indispensable.

5. El modelo económico chileno actual no es neo-liberal. Este modelo sólo rigió entre 1975 y 1982. A partir de la grave crisis económica de ese año ha cambiado la relación entre Estado y economía, rechazándose una posición de prescindencia sistemática y de principio del Estado en materias económicas, y reconociéndose la función reguladora y tutelar del Estado. A partir de 1990 se encuentra vigente un modelo que cabría denominar "economía social de mercado", debido a la incorporación de fuertes elementos de solidaridad social y su énfasis en la erradicación de la pobreza.

6. Hoy es posible afirmar que el autoritarismo no es una condición del crecimiento económico, y menos del desarrollo. Los sistemas eco-

nómicos más eficaces son todos democráticos, lo que confirma la creencia de que, a largo plazo, el desarrollo depende no de los niveles de represión, sino de la estabilidad política e institucional del país, y de las formas de participación de la gente en el crecimiento y desarrollo. Numerosas investigaciones empíricas han demostrado que el autoritarismo no es más eficaz que la democracia para producir crecimiento. En tal sentido, aquellos aspectos del neo-liberalismo que asocian el desarrollo económico a altos niveles de represión interna, han quedado *demosdés*. El mundo se inclina nuevamente hacia formas de economía mixta, no sin antes haber aprendido una gran lección: tampoco en economía existen doctrinas cerradas ni perfectas.

Finalmente, cabe agregar que cada día resulta más evidente que la práctica de una separación estricta entre política y economía, apunta verdaderamente a una separación entre economía y ética. Sin moral, sin el humanismo como base, sin valores trascendentes, es imposible progresar hacia el desarrollo integral de un país. La condición para lograrlo es poner al hombre en el centro mismo del esfuerzo desarrollista.

NOTAS

- 1 Véase sobre el particular el Cap. IV de nuestra obra citada más adelante y la extensa bibliografía en ella contenida.
- 2 Véase, por ejemplo, las obras de Bracha, Perlmutter (Cap. 9) y Yaniv, citadas en la bibliografía.
- 3 El libro de Ramsey citado es la bibliografía es apenas un ejemplo, muy gráfico, de esta forma de pensamiento. Las listas bibliográficas de cualquier moderna escuela de *management* proporcionan más ejemplos, de los cuales mencionamos dos: "Strategy. Seeking and Securing Competitive Advantage", editado por C.A. Montgomery y el muy reputado Michael E. Porter (Boston, 1991), y "Fundamental Issues in Strategy", editado por R.P. Rumelt, D.E. Schendel, y D.J. Teece (Boston, 1996).
- 4 Véase Tapia 1989, pp. 394 y 395.
- 5 *Idem*, pp. 408 y 409.
- 6 Este último tema se refleja a menudo en la nostalgia por el llamado "modelo Pinochet" que muestran algunos países de la ex-URSS, incluyendo sectores de la propia Rusia.
- 7 Esta forma de pensar está patente en los documentos de la época reproducidos en la obra de Varas y Agüero 1984.
- 8 La convicción de que el pensamiento de los militares en materias económicas era pro-estatista alentó la esperanza de más de algún importante personero del gobierno de S. Allende, en las postrimerías del mismo, de que en el caso de un golpe de estado los militares no desmantelarían las reformas de tipo socialista.
- 9 Véase Méndez 1979, pp. 31, 33, 37, 41 y 103.
- 10 Citado en Méndez 1979, p. 151.
- 11 Luders e Ibáñez 1983, p. 109. En una nota al pie de página, Meller hace una interesante advertencia: "Resulta conveniente distinguir entre 'Chicago Boy' y el economista que ha estudiado en la Universidad de Chicago. El 'Chicago Boy' es aquel que cree de manera dogmática en todos o algunos de los siguientes modelos teóricos económicos, como por ejemplo, el modelo micro-económico perfectamente competitivo, el modelo monetarista de la teoría cuantitativa del dinero, el enfoque monetario de la balanza de pagos. El profesor del tipo 'Chicago Boy' es aquel que enseña religión económica y no teoría económica". Meller 1983, p. 128.
- 12 Méndez 1979, pp. 158 y 159.
- 13 Méndez 1979, pp. 150 y 162.
- 14 Estimado a partir de cifras especialmente proporcionadas por Pro-Chile.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Baylis, John et al. (1975). *Contemporary Strategy. Theories and Policies*. London.
- Beaufre, André (1977). *Strategy of Action*. New York.
- Bellamy, Richard (Editor) (1993). *Capitalism, Socialism and Democracy Revisited. Special Issue de European Journal of Political Research* 23. Febrero.
- Bitar, Sergio (1983). *Armed Forces and National Modernization: Continuing the Debate*, en *Comparative Politics* 16, No. 1.
- Bracha, Baruch (1991). "Judicial Review of Security Powers in Israel: A New Policy of the Courts", en *Stanford Journal of International Law* 28.
- Cristi, Renato (1993). *Le Liberalisme Conservateur*. París.
- Friedman, Milton (1976). *The Line We Dare Not Cross. The Fragility of Freedom at 60%*, en *Encounter*. November.
- Friedman, Milton and Friedman, Rose (1980). *Free to Choose. A Personal Statement*. London.
- Hayek, Friedrich A. von (1977). *Democracia, Justicia y Socialismo*. Madrid.
- (1978). *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*. London.
- Kegan, William (1992). *The Spectre of Capitalism*. London.
- Lechner, Norbert (1981). "El proyecto neoconservador y la democracia". *Revista de Política Comparada*, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Nos. V y VI.
- Luders, Rolf e Ibáñez, Pedro (1983). "Hacia una moderna economía de mercado. Diez años de política económica 1973-1983". *Revista Política*, edición especial, Santiago. Noviembre.
- Lyons, Gene M. (1961). *Military Policy and Economic Aid. The Korean Case, 1950-1953*. Columbus, Ohio.
- Meller, Patricio (1983). *Una reflexión crítica en torno al modelo económico chileno*, en *Colección Estudios CIEPLAN* 10. Junio.
- (1988). "Keynesianismo y monetarismo: Discrepancias metodológicas", en *Políticas Macro-económicas. Una perspectiva latinoamericana*, Santiago.
- Méndez, Juan Carlos (Editor) (1979). *Chilean Economic Policy*. Santiago.
- Perlmutter, Amos (1977). *The Military and Politics in Modern Times*. New Haven and London, 1977.
- Prebisch, Raúl (1981). "Las ideas del doctor Friedman". *Revista "Hoy"*, Santiago, 8-14 y 15-21 de julio.
- Tapia V., Jorge (1989). *National Security, the Dual State and the Rule of the Exception*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Drukkerij.
- Varas, Augusto y Agüero, Felipe (1984). *El proyecto político militar*. Santiago: FLACSO.
- Westphalen, Jürgen (1982). "Friedman versus Keynes in Latin America". *Intereconomics*, July-August.
- Yaniv, Avner (Editor) (1993). *National Security and Democracy in Israel*. London.

