

**CAVAROZZI, MARCELO. *LOS SÓTANOS DE LA DEMOCRACIA CHILENA, 1938-1964*. SANTIAGO: LOM, 2017, 150 PÁGINAS.**

El libro de Marcelo Cavarozzi, *Los sótanos de la democracia chilena (1938-1964)*, tiene por objeto reflexionar respecto al rol que le cupo a la CORFO en el proceso de industrialización chilena dirigida por el Estado.<sup>1</sup> Si bien el autor emprendió este estudio cuarenta años atrás en Berkeley –que tuvo como resultado su tesis doctoral–, vuelve ahora a reflexionar sobre el tema, pero desde una perspectiva más amplia, pues mediante el estudio pormenorizado de una institución estatal, como lo fue la CORFO, explica el rol que jugó el Estado chileno en los procesos económicos y políticos, indagando específicamente en la democratización que vivió durante los años en estudio.

A decir verdad, el libro tiene dos objetivos bastante claros: por una parte, explicar la naturaleza y el devenir poco democrático del Estado chileno; y por otra, a partir de lo anterior, revelar cómo la CORFO se constituyó en una metáfora del Estado chileno, cuestión

UNIVERSUM  
Revista de Humanidades y Ciencias Sociales

**CLAUDIO RIVEROS  
FERRADA**

Facultad de Derecho, Universidad  
de Talca, Chile.

Correo electrónico:  
clriveros@utalca.cl

**ORCID:** 0000-0002-5503-1619  
**ResearchGate:**  
**Scholar.google:**  
**Academia.edu:**

---

1 Cavarozzi prefiere utilizar este término que el de Industrialización por Sustitución de Importaciones.

que lo lleva a concluir que dicha institución no fue más que un reflejo de los sótanos que circundaban y daban forma a la democracia chilena.

Siguiendo esta línea argumental, el autor es claro al afirmar que, contrario a lo que se piensa, el Estado chileno se constituyó como una institución bifronte, esto es, débil y despótica, lo cual trasuntó en procesos tibios de democratización del régimen político hasta principios de la década de los sesenta (13). La razón de esto, según el autor, habría sido causa de la “persistencia de la lógica oligárquica, en un plano secundario, pero ciertamente significativo, que bloqueó la ruta de la formación de un Estado democrático de derecho apoyado en el principio de la soberanía popular” (13).

Cavarozzi propone entonces, que la crisis oligárquica de fines de la década del veinte solo produjo un *aggiornamento* limitado de la oligarquía. De ahí se entiende que el autor ponga en tela de juicio la tesis de que fue la clase media la que terminó ejerciendo una primacía hegemónica (Moulian, 2009), afirmando que el proceso fue mucho más sinuoso que el paso de la oligarquía a la mesocracia, aunque está lejos de afirmar que hubo una complicidad entre la oligarquía y los burgueses industriales.

En concreto, se plantea que la democracia fue inestable, primero, porque no se pudo controlar las disputas intersectoriales por la distribución del ingreso y, segundo, porque hubo una demora en la expansión del sufragio hasta fines de 1950. Así, entonces, la propuesta del autor es que hubo un velo que no permitió ver lo que estaba en el fondo del problema (la falta de democratización) y que no permitió alcanzar mínimos estándares del juego poliárquico, velo que, a fin de cuentas, estaba conformado por tres elementos: en primer lugar, un fuerte sistema de partidos que excluía a la sociedad civil de la negociación político-institucional; en segundo lugar, el excesivo número de elecciones; y en tercer lugar, la emergencia de alternativas anti-políticas, fenómenos que en conjunto habrían dado forma a los sótanos de la política.

Así entonces, según el autor, la crisis oligárquica no solo conllevó a la destrucción de sus pilares internos hegemónicos, sino que puso de manifiesto la fragilidad del modelo de desarrollo hacia afuera, por lo que el Estado chileno pasó a cumplir un nuevo rol, o más concretamente, le correspondió un papel

más decidido con el objeto de dinamizar a la economía chilena. Con todo, y pese a su debilidad estructural de tipo político, bifronte, fueron primero los militares (Carlos Ibáñez del Campo) y luego los gobiernos democráticos que lo sucedieron, pero sobre todo los técnicos, quienes diseñaron un modelo que puso al Estado al frente de la economía, pero que no se democratizó como debía. En este sentido, Cavarozzi no solo cuestiona el mito del rol directriz que le cupo a la clase media, sino que también el presunto atraso de la economía frente a la política, como sostuvo a fines de los cincuenta, Aníbal Pinto (1959).

Sugiere así Cavarozzi que la única posibilidad de un cambio, o si se quiere, de un ajuste importante al modelo económico, podía surgir desde el Estado, específicamente, de agentes que no provinieran de la oligarquía, que copaban aún todos los espacios de poder. Fue entonces que, bajo la batuta de Pablo Ramírez y del apoyo de Carlos Ibáñez del Campo, se dio inicio a un dificultoso camino de recuperación económica que tuvo como corolario, en el mediano plazo, la conformación de una elite de ingenieros del Estado, fundamentalmente apartidista y anti-oligarca, que promovió la creación de la CORFO, institución que se hizo efectiva con el apoyo de los gobiernos radicales.

El autor plantea que la CORFO fue relevante por dos cosas: primero, porque tuvo como principal función dinamizar la industria nacional y darle forma al mismo tiempo a una clase empresarial inexistente; y segundo, porque se situó como una cortapisa a las pretensiones de la oligarquía de imponer su modelo de desarrollo. Y es aquí donde se expresa una de las principales tesis del libro, esto es, que la CORFO se conformó en una “bureaucratic insulation”: una institución estatal que quedó encapsulada, de la influencia que podrían haber tenido actores internos (políticos) y externos (sector privado), al menos entre los años 1939 a 1950. En síntesis, la CORFO fue un proyecto que organizó desde lo público, en fomento directo e indirecto de la industria manufacturera.

Así, entonces, el autor plantea que, más allá de la relevancia y rol que le cupo a la CORFO en el proceso de industrialización, fue esta que se constituyó en una verdadera metáfora del Estado chileno. Lo fue, primero,

respecto a su origen. Ciertamente, porque Cavarozzi es claro al afirmar que, en una primera instancia, hubo una oposición al proyecto por parte de las clases dirigentes económicas y políticas de derecha,<sup>2</sup> no tanto porque se temiera un intervencionismo estatal excesivo en las industrias nacionales, sino porque esperaban, por parte del ejecutivo, que solo propusiera planes y no que la nueva institución diseñara y llevara adelante dichos proyectos. Con todo, fue un desastre natural, el terremoto de Chillan de 1939, lo que permitió que la derecha (con mayoría en el Parlamento) aprobara finalmente la CORFO, aunque no sin antes llegar a un acuerdo político-económico que determinó el otorgamiento de fondos para la reconstrucción a empresas afines, y mucho más importante, que, en el largo plazo, no se permitiera la sindicalización de los trabajadores rurales (46-47).

Segundo, y que viene a ser una relectura de las tesis planteadas por la historiografía chilena, es que no puede considerarse a la CORFO como un proyecto específico de desarrollo dentro de la coalición y sobre todo del partido gobernante (Radical).<sup>3</sup> En simple, el autor invita a reconsiderar el propósito desarrollista y progresista de los partidos del Frente Popular. Ciertamente que dentro del Frente hubo una necesidad de desarrollar industrialmente al país, pero estas ideas, sostiene el autor, no constituyeron un programa, “en el sentido de proponer un conjunto relativamente sistemático y sustentable de acciones enfocadas al logro de objetivos específicos” (48). Así se explica, entonces, que fue la ausencia de dicho proyecto el que permitió el espacio para que un grupo de técnicos (mayoría ingenieros) fundaran un enclave desarrollista que se constituyó en una excepción del Estado.

Tercero, y en línea de lo anterior, esto explica que la CORFO gozara de un alto grado de autonomía política y económica, al menos en una primera etapa. En efecto, el éxito de la CORFO se habría debido, en particular, a esta *insulación burocrática* que se manifestó tanto al interior del Estado y en su exterior. Al interior de la estructura estatal, protegiendo a los ingenieros

---

2 Aunque, a decir verdad, para la época, constituye una verdadera tautología. Véase para tales efectos el clásico libro de Correa (2011).

3 Véase también del Pozo (1989).

y técnicos de los cargos gerenciales que eran ocupados por políticos. Pero también de la presión de los grandes gremios, quienes creyeron, como en el pasado, que les correspondía tener injerencia en el consejo directivo de la corporación o incluso a nivel de los jefes de departamentos, quienes muchas veces eran industriales agremiados (52-53).

Como bien sintetiza el autor, el punto de fricción entre la CORFO y los industriales chilenos fue que estos esperaban que la institución estatal funcionara como instituto de crédito, limitándose a la concesión de préstamos, sin involucrarse en las empresas existentes o por crear, fuese en la gestión o formación de capital; en simple, se buscaba limitar el papel del gobierno a una simple asistencia del sector industrial. Sin embargo, la CORFO se convirtió en accionista de las empresas, pues predominó finalmente el bloque que aceptó las inversiones directas como un mal menor frente a no recibir ningún tipo de ayuda.

El resto es historia conocida y Cavarozzi la resume de gran manera. La CORFO, desde la década de 1950, no solo empezó a perder su autonomía, sino que principalmente bajo el gobierno de Jorge Alessandri redujo su rol a ser, en la práctica, una institución de crédito, y se le sindicó por los grandes empresarios como la gran responsable de que “los productores privados no hayan podido acumular suficientes recursos que les hubiera permitido modernizarse y expandir sus plantas” (Memoria CPC, 1955) (74). En efecto, cuando la CORFO le fue afín a los Gremios estos la apoyaron, pero cuando la situación inflacionaria en el país se hizo insostenible culparon al Estado, y en específico a los gobiernos de “izquierda” como responsables de la situación. Así, desde mediados de 1950, premunidos por el apoyo ideológico de la misión Klein-Saks, se terminó por imponer un sello privatizador que tuvo su victorial total veinte años después y que terminó por sepultar a la CORFO o al menos como sus ideólogos la concibieron. Concluye Cavarozzi que, en la práctica, hubo un “fracaso de la burguesía en convertirse en protagonista de un proceso de desarrollo que tuviera como eje al sector industrial. A diferencia de los casos de México, Argentina y Brasil, donde los empresarios industriales, aunque fuera mediocremente y sin dejar de lado conductas rentísticas patrocinadas

por el Estado, fueron la pata privada de un sostenido crecimiento industrial orientado al mercado interno, sus contrapartes chilenas no jugaron ese rol” (140).

Finalmente, y muy brevemente, quisiera detenerme en dos aspectos que podrían complementar el debate a futuro:

Primero, ¿por qué atribuirle un rol directivo a la burguesía chilena, siendo que quizás nunca tuvo esta la intención de asumirlo? ¿no será acaso prudente cuestionarse primero si realmente constituyeron una clase empresarial con intereses distintos al de otros gremios? Quizás no sería temerario plantear que los técnicos fallaron en pensar que podían terminar desde la planificación estatal, con conductas rentistas de las clases económicas chilenas, olvidándose que estas históricamente habían optado por intereses de grupo y de corto plazo.<sup>4</sup>

Segundo, no queda muy claro por qué el autor le otorga tanta relevancia a la insulación burocrática de la CORFO, siendo que esta sucumbió (y rápidamente) a las presiones políticas y económicas de los gremios empresariales. En efecto, si asumimos dicha tesis, el encapsulamiento interno y externo de la CORFO no se prolongó por más de quince años. Vale decir, ¿no será más significativo replantear el rol que ha cumplido la élite económica chilena dentro y alrededor del Estado en el marco de la larga duración, como agente colonizador del mismo, más que subrayar un período tan limitado de autonomía?

Con todo, estas interrogantes no hacen mella de este gran libro, que pone el acento no solo en la CORFO, sino en los procesos democratizadores que afectaron a Chile entre 1938 y 1964. Y desde esta perspectiva, el libro constituye un aporte, sobre todo para un país donde su élite y academia en general, por una parte, arguyen constantemente sobre su excepcionalidad y excelsa democracia; y por otra, donde se subraya el rol de la clase media en el proceso de industrialización chilena dirigida por el Estado, que pareciera ser, fracasó por no poder finalmente imponer su modelo de desarrollo.

---

4 Véase en profundidad Véliz (1963).

## BIBLIOGRAFÍA

Correa, S. *Con las riendas del poder. La derecha chilena en el siglo XX*.  
Santiago: Debolsillo, 2011.

Del Pozo, J. (1989). “Los gobiernos radicales en Chile frente al desarrollo  
(1938-1952)”. *Caravelle*, 53, 37-64.

Moulian, T. *Contradicciones del desarrollo político chileno (1920-1990)*.  
Santiago: LOM. 2009.

Pinto, A. *Chile: un caso de desarrollo frustrado*. Santiago: Universitaria, 1959.

Véliz, C. (1963). “La mesa de tres patas”. *Desarrollo Económico*, 3, 231-247.