

ESTUDIO

Los Orígenes de la Democracia. Reflexiones Teóricas sobre el Caso de Chile *

Arturo Valenzuela **
Samuel Valenzuela ***

Chile figuraba entre los países más democráticos del mundo, no sólo en los años sesenta, sino durante el último siglo y medio. Las instituciones políticas de Chile tuvieron una evolución similar a la de instituciones comparables de Europa y de los Estados Unidos, en medio de condiciones consideradas en general perjudiciales para el desarrollo de procesos y procedimientos representativos. Este artículo procura, sobre la base del caso chileno, contribuir a una explicación del origen y consolidación de los regímenes democráticos. A juicio de los autores, el caso chileno pone en tela de juicio la validez general de las teorías más aceptadas sobre la gestación de los regímenes democráticos. El artículo ofrece una interpretación histórica de la evolución de la institucionalidad chilena en comparación con otras democracias occidentales; luego señala deficiencias en las teorías culturales y económicas de los orígenes de la democracia; y, finalmente, enfatiza el valor que una aproximación histórica y política puede aportar a la gestación de una institucionalidad democrática, según se desprende del caso de Chile en el siglo XIX.

Luego de la Segunda Guerra Mundial se produjo un cambio fundamental en el análisis de los regímenes políticos democráticos. Guiados en parte por el pesimismo de autores como Michels,

- * Este trabajo presenta un panorama global de los principales argumentos de un libro de igual título que publicará Cambridge University Press.
- ** Ph. D. en la Universidad de Columbia. Profesor en la Universidad de Duke. Autor, entre otros libros, de *The Breakdown of Democratic Regime: Chile* (The Johns Hopkins University Press, 1978).
- *** Ph. D. en la Universidad de Columbia. Profesor en la Universidad de Harvard.

Mosca y Pareto, quienes vieron con escepticismo la capacidad de las sociedades europeas para poner en práctica los ideales democráticos, los teóricos de la política se apartaron de una preocupación en torno al constitucionalismo y a las implicancias normativas de distintos tipos de regímenes, vertiendo sus esfuerzos hacia una comprensión del funcionamiento real de la democracia en los complejos Estados-naciones contemporáneos. Algunos estudiosos, entre los que se destaca Robert Dahl, hicieron contribuciones importantes a la teoría democrática al articular los rasgos principales de las democracias reales, o poliarquías, como prefería denominar a los regímenes que no cumplen cabalmente el ideal democrático¹. Otros emplearon técnicas nuevas, como la de investigación por encuesta, confirmando una visión no muy halagadora del real compromiso que tiene el ciudadano medio en sociedades democráticas, con normas de participación y de tolerancia política². Últimamente, ciertos autores que se interesan por la "teoría democrática empírica" han recurrido a técnicas cuantitativas para comparar países, intentando precisar la incidencia de la democracia en el mundo contemporáneo. Mediante el análisis de una amplia gama de determinantes socioeconómicas que se relacionan (en mayor o me-

¹ Véase Robert A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory* (Chicago: University of Chicago Press, 1956); *Who Governs?* (New Haven: Yale University Press, 1961); *Polyarchy. Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971).

² Entre los estudios que ponen en duda el "credo democrático", como base para la democracia, se cuenta el estudio clásico de Samuel Stouffer, *Communism, Conformity, and Civil Liberties* (New York: 1955). Véanse también los influyentes artículos de James W. Prothro y Charles M. Grigg, "Fundamental Principles of Democracy: Bases of Agreement and Disagreement", *Journal of Politics*, Vol. 22, N° 2 (mayo 1960), págs. 276-94; y Herbert McClosky, "Consensus and Ideology in American Politics", *American Political Science Review*, Vol. 58, N° 2 (junio 1964), págs. 361-82. Hay análisis de estas materias, con acento en la importancia del liderazgo, en Robert Dahl, *Who Governs?*, Cap. 28. En su importante estudio, Gabriel Almond y Sidney Verba (*The Civic Culture* (Boston: Little Brown, 1965)) concluyen que en los regímenes democráticos exigen no sólo actitudes "participantes" sino también actitudes "sujetas", esto es, cierta medida de tradicionalismo y deferencia hacia la autoridad, como la que se encuentra en Inglaterra. Sobre la deferencia véase también Harry Eckstein, "A Theory of Stable Democracy", Center for International Affairs, Princeton University, Research Monograph N° 10, 1961; Robert T. Mackenzie y Alan Silver *Angels in Marble. Working Class Conservatives in Urban England* (Chicago: Chicago University Press, 1969) y Eric Nordlinger, *The Working Class Tories, Authority, Deference and Stable Democracy* (Berkeley, 1967).

ñor medida) con la incidencia de la democracia, han procurado explicar por qué en ciertos países se desarrolla el sistema democrático y en otros no³.

Almond observa que estos estudios comparativos constituyen uno de los mejores ejemplos de esfuerzos acumulativos en las ciencias sociales, a medida que diferentes autores han intentado redefinir sus índices y mejorar sus modelos explicativos⁴. Con todo, aparte de una afirmación, de carácter más bien general, de una relación positiva entre democracia y ciertas variables socioeconómicas, dichos estudios nos entregan muy pocos antecedentes para entender por qué algunos países llegan a ser democráticos y otros no. Además, el estudio sistemático de un gran número de casos nos revela en forma consistente varios países que se desvían de la norma, los cuales habría que explicar si se trata de sacar conclusiones causales entre determi-

³ Seymour Martin Lipset inició estos estudios con su influyente "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *American Political Science Review*, Vol. 53, N° 1 (marzo 1959), págs. 69-105. Otros estudios son: Phillips Cutright, "National Political Development: Measurement and Analysis", *American Sociological Review*, Vol. 28 (Abril 1963), págs. 253-64; Donald J. McCrone y Charles F. Cnudde, "Toward a Communication Theory of Political Development A Causal Model", *American Political Science Review*, Vol. 61, N° 1 (marzo 1967), págs. 72-79; Deane E. Neubauer, "Some Conditions of Democracy", *American Political Science Review*, Vol. 61, N° 4 (diciembre 1967), págs. 1002-09; Arthur K. Smith, Jr., "Socio-Economic Development and Political Democracy: A Causal Analysis", *Midwest Journal of Political Science*, Vol. 13 (1969), págs. 95-125; Robert W. Jackman, "On the Relation of Economic Development to Democratic Performance", *American Journal of Political Science*, Vol. 17, N° 3 (agosto 1973), págs. 611-21; Robert W. Jackman, "Political Democracy and Social Equality: A Comparative Analysis", *American Sociological Review*, Vol. 39, N° 1 (febrero 1974), págs. 29-44; Kenneth A. Bollen, "Comparative Measurement of Political Democracy", *American Sociological Review*, Vol. 45, N° 3 (junio 1980), págs. 370-90. Estos y otros artículos han sido reproducidos en J. V. Gillespie y B. A. Nesvold (ed.), *Macro-quantitative Analysis: Conflict, Development and Democratization* (Beverly Hills: Sage Publications, 1971); y Charles Cnudde y Deane Neubauer, *Empirical Democratic Theory* (Chicago: Markham Publishing Company, 1969). Una excelente reseña de esta literatura se encuentra en Leonardo Moruno, "Misura di Democrazia e di Liberta: Discusione di Alcune Analisi Empiriche", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Vol. 5, N° 1 (abril 1975), págs. 131-166.

⁴ Gabriel Almond, "Approach to Development Causation", en Gabriel Almond, Scott Flanigan y Robert Mundt, *Crisis, Choice and Change-. Historical Studies of Political Development* (Boston: Little Brown, Inc., 1973), pág. 11.

nantes económicas y sociales, por una parte, y la naturaleza del régimen político, por otra. Incluso, dada la existencia de estos casos excepcionales, algunos estudiosos, como Juan Linz, han puesto en duda la validez y confiabilidad de las asociaciones que se descubren en esta literatura⁵.

Entre los casos divergentes más destacados se cuentan dos en América Latina: el de la Argentina, donde la falta de democracia se contrapone con el alto grado de modernización de la sociedad; y el de Chile, que en muchos estudios aparecía como uno de los países más democráticos del mundo, pese a su categoría de país relativamente "subdesarrollado" en cuanto a indicadores socioeconómicos. En uno de los artículos más recientes sobre el tema, que hacía uso de la muestra más numerosa de países, Chile figuraba entre el 15% de países más democráticos del mundo, con un puntaje, en 1965, superior al de los Estados Unidos, Francia, Italia y Alemania Federal. El puntaje de 1960 era superior al de Gran Bretaña⁶.

El caso chileno es el más curioso e interesante de los dos, pues se apartaba tan nítidamente de la norma de América Latina y del Tercer Mundo, en su conjunto. Este hecho "sorprendente" llevó a Phillips Cartwright a proponer que Chile sería uno de los mejores casos para un examen en detalle, "para ver cuáles son los mecanismos institucionales u otras características nacionales que permiten que una nación se aleje tanto de la línea de regresión durante muchos años"⁷. Por tal razón, Chile figuró prominentemente en el estudio de Dahl que se centra en el desarrollo de las "poliarquías"⁸.

Es obvio que si tales estudios hubieran enfocado a Chile después del golpe militar de 1973, el país hubiese figurado, no entre los más altos sino entre los más bajos, en todos los índices de comportamiento democrático⁹. No obstante, la situación excepcional de Chile no era una simple casualidad estadística. Lo que los estudios estadísticos limitados a un momento en el tiempo no son capaces de demostrar es que Chile tenía una democracia que hubiera figurado persistentemente entre los países más democráticos del mundo, no sólo en los años sesenta sino duran-

⁵ Juan Linz, "Totalitarian and Authoritarian Regimes", en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby (ed.) *Handbook of Political Science*, Volume 3, (Reading, Mass.: Addison Wesley, 1975), pág. 182.

⁶ Véase Bollen. Cabe señalar que el autor advierte que no hay que concluir que los países de puntajes muy próximos no tienen diferencias en cuanto a nivel de desarrollo.

⁷ Véase Cutright, "National Political Development", reproducido en Cnudde y Neubauer, pág. 205.

⁸ Dahl, *Polyarchy*.

⁹ Para un análisis del quiebre de la democracia chilena, véase Arturo Valenzuela, *The Breakdown of Democratic Regimes: Chile* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978).

te el último siglo y medio. Las instituciones políticas de Chile tuvieron una evolución marcadamente similar a la de instituciones comparables de Europa y de los Estados Unidos, en medio de condiciones que se consideran en general perjudiciales para el desarrollo de procesos y procedimientos democráticos.

Este trabajo es una versión preliminar muy resumida de un estudio más profundo que procura discernir en la experiencia chilena ciertos patrones que luego puedan ayudarnos a analizar el valor de diversas teorías rivales, que procuran explicar el origen y la consolidación de los regímenes democráticos. Como es natural, las proposiciones que se puedan derivar del caso chileno sólo pueden ser tentativas hasta que se las someta a un examen comparativo con otros casos, elegidos con cuidado para probar dichas proposiciones. Sería difícil, sin pruebas comparativas estructuradas con cuidado, identificar a partir del caso chileno aquellos factores susceptibles de generalizarse a los fenómenos en cuestión, y aquellos que yerran fundamental, si bien inadvertidamente, al explicar el caso de Chile en sí. Buena parte del esfuerzo de sistematizar proposiciones derivadas del caso de Chile, y de analizarlas a la luz de otros casos, no se puede presentar aquí. En estas páginas, sin embargo, el lector debería recibir una idea de los objetivos de la obra mayor en preparación.

La tarea de explicar el caso chileno no es fácil, pues no hay estudios sistemáticos que planteen estos temas en referencia a Chile y tampoco se considera a Chile, con la excepción del trabajo de Dahl, en la literatura general acerca de los orígenes y la evolución de las instituciones democráticas¹⁰.

Nuestra proposición fundamental es que las contribuciones teóricas existentes no son adecuadas para explicar el caso chileno y por ende pone en tela de juicio la validez general de tales teorías. En el trabajo se pasará revista a estas contribuciones, brevemente, para señalar las deficiencias que ellas revelan al dar razones para el patrón chileno de desarrollo

¹⁰ No sólo a Chile se le ha prestado escasa atención en la literatura, América Latina en general ha quedado fuera de ella. Los volúmenes del Comité de Política Comparada, del Consejo de Investigación en Ciencias Sociales, tenía sólo algunos estudios sobre América Latina, la que tampoco figuró destacadamente en los trabajos teóricos de la década del 60. Esto se debió, en parte, al hecho de que América Latina no calzaba tan nítidamente en el esquema de modernización como los países de África o de Asia. En su excelente estudio sobre los partidos en las democracias occidentales, Epstein reconoce que ciertos países latinoamericanos satisfacen el criterio para incluirlos en su estudio, pero los deja afuera "principalmente porque *se acostumbra* tratar a toda América Latina junto con las naciones en desarrollo". (Subrayado agregado). Véase León Epstein, *Political Parties in Western Democracies* (New York: Praeger, 1967), pág. 4.

político. En él también se ofrecerá un resumen de los principales rasgos evolutivos de la democracia chilena y se propondrá la forma en que dichos rasgos pueden servir de base para la elaboración de una conceptualización teórica de alternativa. No obstante, antes de dedicarnos a esos temas es preciso bosquejar la evolución de las instituciones políticas chilenas, con miras a documentar la aseveración de que a comienzos del siglo XIX Chile logró tener instituciones representativas semejantes a las que se estaban desarrollando en Europa¹¹.

Elementos del carácter excepcional de Chile

Robert Dahl ha señalado que los principales requisitos para que la democracia exista entre una elevada cantidad de personas se pueden resumir en dos dimensiones teóricas diferentes. La primera se refiere al grado de "liberalización" o de "contienda" pacífica que hay en un sistema político, o la medida en que elementos opositores pueden impugnar al régimen sin recurrir a la violencia mediante mecanismos como el sufragio e instituciones tales como las asambleas o parlamentos representativos. La existencia de un partido de oposición está, como observa Dahl, "muy cerca de ser la característica más distintiva de la democracia misma; y la falta de un partido de oposición nos parece una señal, cuando no siempre prueba concluyente, de la ausencia de democracia"¹². La segunda característica es la "participación" o la "inclusión", y tiene que ver con el grado de participación popular en el sistema de contienda pacífica. Dichas dimensiones varían en forma más bien independiente y el régimen democrático se caracteriza por tener, en alto grado, tanto contienda pacífica como participación. La mayoría de las democracias evolucionó lentamente hacia la participación plena, luego de tener primero sistemas de contienda pacífica, en los que se fue permitiendo gradualmente la participación de una parte cada vez mayor de la ciudadanía¹³. Al decir de Dahl, en el siglo

¹¹ Puesto que en este trabajo el material empírico relativo al caso de Chile proviene de una obra más extensa, fruto de una investigación primaria considerable, no se darán referencias del material que se presenta aquí que trata directamente de Chile.

¹² Véase su introducción al volumen que editó sobre *Political Oppositions in Western Democracies* (New Haven: Yale University Press, 1966), pág. xviii. Para el desarrollo del marco teórico, véase *Polyarchy*, Cap. 1. Juan Linz define a la democracia con acento en los mismos elementos, cosa que también hace Barrington Moore. Véase Linz, *Handbook*, pág. 183, y Barrington Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy* (Boston: Beacon Press, 1966), pág. 429.

¹³ Esta dimensión se aproxima al argumento de Rokkan, de que "la incorporación y la representación" son las dos dimensiones más significativas en el desarrollo de las democracias europeas. Para un compendio de los

XIX la mayoría de las democracias europeas y los Estados Unidos eran "democracias oligárquicas", donde había liberalización política y tolerancia de la oposición en grados relativamente altos, y participación política en niveles relativamente bajos¹⁴.

En contraste con otros países latinoamericanos, en Chile se desarrolló, temprano en el siglo XIX, un nivel relativamente elevado de política competitiva y pacífica antes de que se desarrollaran instituciones parecidas en muchos países de Europa. El Congreso chileno fue, desde un comienzo, un centro importante de autoridad pública, y entre 1830 y 1970 virtualmente todos los presidentes y parlamentarios fueron elegidos para sus cargos según las prácticas electorales de la época, las que, por cierto, cambiaron. Las breves crisis de 1851, 1859, 1891, 1924-5 y 1931-2 no alteraron el que se puede ver, a la larga, como un desarrollo esencialmente lineal hacia un mayor nivel de competitividad y participación.

El establecimiento de una "democracia oligárquica" en Chile no fue asunto simple. En varias ocasiones, en particular a comienzos del siglo, los procedimientos constitucionales se vieron severamente impugnados. Al propio tiempo, la autoridad ejecutiva dominó durante los primeros años, en tanto que el sufragio restringido y la intervención en el proceso electoral limitaban la participación real. Hasta que sus poderes se redujeron, en el tercer cuarto del siglo XIX, el mandatario chileno desempeñaba el cargo durante un período de cinco años, renovable una sola vez. El presidente tenía poder para nombrar y destituir a los ministros, y para nombrar a todos los jueces, empleados públicos y al clero. Podía convocar a sesiones extraordinarias del Poder Legislativo, con el fin de considerar iniciativas propias del presidente, y tenía veto absoluto sobre la legislación ordinaria. El control que el Ejecutivo ejercía sobre el proceso electoral significó que, entre 1830 y 1870, los presidentes Prieto, Bulnes, Montt y Pérez gobernaron durante dos períodos cada uno y no fue sino en 1860 cuando el presidente dejó de imponer a su sucesor.

artículos suyos que han contribuido en forma importante al tema véase *Citizens, Elections, Parties* (New York: David McKay Co., Inc. 1970), en particular los Capítulos 3 y 7. La literatura sobre "crisis y desarrollo" apunta hacia dimensiones similares, pero, como la inquietud gira en torno al desarrollo político global, y no sencillamente de la democratización, el concepto de "autoridad" acarrea normalmente connotaciones muy distintas del concepto de representación o de contienda pacífica. Los trabajos en Leonard Binder et al. *Crises and Sequences in Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1971) apuntan en esa dirección. Habrá nuevas referencias a estos estudios más adelante.

¹⁴ Véase Dahl, *Polyarchy*.

Si bien durante buena parte del siglo XIX el presidente fue indudablemente la figura dominante en la política chilena, el Congreso bicameral tenía autoridad definitiva para aprobar diversas leyes periódicas que estipulaba la Constitución, entre ellas, las de presupuesto y las tributarias, las que creaban empleos públicos y las que ordenaban el despliegue de las Fuerzas Armadas. Además, le correspondía fiscalizar el desempeño de la Administración Pública. Los legisladores podían hacer interpelaciones parlamentarias, a las que debían responder los funcionarios ministeriales, y podían censurar a los ministros por desacuerdos con su política. El Ejecutivo, empero, no podía disolver el parlamento y llamar a nuevas elecciones. Mostraba así Chile algunos de los rasgos de los sistemas parlamentarios, los que debilitaban la autoridad de su Poder Ejecutivo.

En los primeros años el Ejecutivo estuvo en situación de contar con un Poder Legislativo relativamente dócil, tanto por su propia posición prominente como por el control que ejercían los ministerios sobre el proceso electoral. No obstante, ya en 1839 se eligieron 12 diputados de oposición y el Ejecutivo pronto tuvo que encarar el hecho de que ya no podía contar con la lealtad indivisa de los legisladores elegidos con patrocinio ministerial. La ausencia de partidos bien estructurados y la creciente importancia de controversias políticas fundamentales, tales como el conflicto entre la Iglesia y el Estado, obligaron al Ejecutivo a sensibilizarse ante las cambiantes mayorías parlamentarias. En 1841 el Congreso demoró la tramitación de la ley de presupuesto con el fin de obligar al Ejecutivo a agregar a la tabla de un período legislativo extraordinario, un par de medidas cuya iniciativa había sido del parlamento. En 1849 se censuró a un ministerio y ya en los años de 1850 el Legislativo recurría a tácticas dilatorias, en torno a medidas claves, para así obligar al Ejecutivo a cambiar de política o de ministerio.

El aumento gradual de la responsabilidad del Ejecutivo frente al parlamento condujo, en los años de 1870, a una serie de reformas constitucionales que ratificaban la mayor importancia del Legislativo y la declinación del poder del presidencial. Se limitó el ejercicio de la presidencia a un solo período de cinco años, se aprobó la elección del Senado por votación popular (40 años antes de la Enmienda XVII en los Estados Unidos), se redujo el poder de veto del Ejecutivo y se pusieron en vigor diversas medidas, dentro de una legislación de reforma electoral dirigida a privar al Ejecutivo de su influencia incesante en el proceso electoral. La lucha entre Ejecutivo y Legislativo condujo por último a la guerra civil, en 1891, cuando el Presidente Balmaceda, al contrario de sus predecesores, se negó a reconocer la prerrogativa parlamentaria de demorar la ley de presupuesto con el propósito de obtener, a la fuerza, cambios políticos. Tras el triunfo de las fuerzas parlamentarias, Chile se convirtió virtualmente en un régimen parlamentario y ya no presidencial,

pues los ministerios se estructuraban únicamente para reflejar las cambiantes coaliciones que se producían en ambas cámaras del Congreso. No fue hasta las reformas constitucionales de 1925 cuando el Ejecutivo recuperó su papel de primer actor en el sistema político.

Si bien en Chile el Ejecutivo dominó el proceso político durante la mayor parte del siglo XIX, cabe destacar que se trataba de un jefe **elegido** por un período **fijo**. En Europa, con raras excepciones, la autoridad ejecutiva estaba en manos de monarcas no elegidos. Como señala Epstein, "con frecuencia el poder político no pasó realmente de los gobernantes hereditarios a las asambleas representativas, por reducido que fuera su electorado, sino hasta tarde en el siglo XIX"¹⁵. Algunos países, entre ellos Gran Bretaña y Noruega, desarrollaron competencia política con instituciones parlamentarias antes que Chile. Otros, como Bélgica y los Países Bajos, comenzaron a mostrar una creciente influencia parlamentaria más o menos al mismo tiempo que Chile. Hasta 1917, el rey de Suecia y el kaiser alemán podían elegir ministros sin considerar las mayorías parlamentarias, si bien las opiniones del parlamento ya se tomaban en cuenta antes de esa fecha. Italia no se unificó finalmente hasta 1870 ni estableció un sistema de gobierno parlamentario sino después de 1880. En Francia, el gobierno republicano y democrático se consolida sólo con la Tercera República, a partir de 1871-76, y hay muchos observadores que, al notar la importancia de la burocracia napoleónica, ponen en duda el grado de autoridad que ejerce el parlamento francés¹⁶. De hecho, en el siglo XIX Chile se asemeja más a los Estados Unidos que a Europa.

En Chile, igual que en la mayor parte de Europa, con excepción de Francia, la segunda dimensión de la democracia, la participación política, creció sólo gradualmente durante el siglo XIX. Hasta 1874 el sufragio estaba reservado a los varones dueños de una propiedad o que ejercían una profesión y oficio que equivalía al requisito de propiedad. La participación de los votantes siguió muy limitada. En 1846 votaba el 2 por ciento de la población, aproximadamente; cifra comparable, no obstante, con la de la población votante de Gran Bretaña, en 1830, Luxemburgo en 1848, los Países Bajos en 1851 e Italia en 1871¹⁷. Después de esa fecha la votación permaneció en el mis-

¹⁵ Epstein, *Political Parties*, pág. 1924.

¹⁶ Para un análisis del surgimiento de la oposición política en Europa, véase la excelente colección de estudios en Dahl, *Political Oppositions*.

¹⁷ Los datos electorales relativos al siglo XIX en Chile se hallan en J. Samuel Valenzuela: *Democratización a través de reformas: los conservadores y la expansión del sufragio en el siglo diecinueve chileno* (Buenos Aires: IDEP, 1983). Apéndice. Los datos europeos se hallan en Rokkan, *Citizens*, págs. 84-85.

mo nivel, o incluso disminuyó, pues los registros se renovaban cada tres años y el Poder Ejecutivo procuraba limitar la participación a sus propios partidarios, entre ellos los funcionarios públicos y los miembros de la guardia civil. En 1874, el Poder Legislativo, venciendo las objeciones del Ejecutivo, promulgó una reforma fundamental del sistema electoral que otorgó el derecho a voto a todos los varones adultos que supieran leer y escribir. En consecuencia, la cantidad de votantes inscritos subió de 49.000, en 1873, a 149.000, en 1879¹⁸. Noruega, con una población masculina adulta comparable a la de Chile, tenía 84.000 votantes inscritos en 1876. El voto secreto se instituyó en Chile poco después de su adopción en Gran Bretaña, Suecia y Alemania, y antes de su institución en Bélgica, Dinamarca, Francia, Prusia y Noruega¹⁹. Más adelante Chile habría de rezagarse respecto de los países europeos, tanto en el ritmo de aumento en el número de electores varones como en instituir el voto femenino (con la excepción de Suiza), y no habría de abolir el requisito de alfabetismo sino en 1970. En resumidas cuentas, sin embargo, el desarrollo de instituciones de contienda pacífica y participación en Chile se compara favorablemente con el desarrollo de instituciones parecidas en Europa y en los Estados Unidos.

Interpretación cultural y económica de los orígenes de la Democracia. Problemas del caso de Chile.

La aparición de instituciones de participación y de contienda pacífica es un fenómeno relativamente reciente, mas o menos contemporáneo con el surgimiento de las sociedades industriales modernas. En consecuencia, en buena parte de la literatura sobre el tema existe una fuerte presunción de que la democracia fue el punto final de un proceso general de modernización. Además, como la democracia tuvo menos tropiezos en el norte de Europa que en el sur, los analistas vinculan su advenimiento exitoso con valores protestantes y no con valores católicos.

Los autores difieren considerablemente en cuanto a la mayor importancia que atribuyen al valor o a las dimensiones ideológicas de los orígenes de la democracia, o bien a las dimensiones económicas y estructurales, y hay muchos que combinan ambos elementos de manera más o menos sistemática. En su mayoría, sin embargo, los autores ven en los determinantes culturales, o en los económicos, las variables explicativas principales que dan cuenta del éxito o del fracaso de la democracia.

¹⁸ J.S. Valenzuela, ídem.

¹⁹ Sobre Noruega véase el ensayo de Stein Rokkan, "Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism", en Dahl, *Political Oppositions*, pág. 76.

Vamos a analizar cada uno de estos enfoques, señalando en qué medida son pertinentes para comprender el caso de Chile.

A. Explicaciones basadas en valores

Las explicaciones basadas en valores han tenido figuración prominente en las tentativas de explicar el fracaso de la democracia en América Latina y su éxito en las colonias norteamericanas. Louis Hartz, en la influyente interpretación que hace del desarrollo de los Estados Unidos, plantea que la democracia echó raíces en los Estados Unidos porque los pobladores de las colonias americanas eran colonizadores que traían consigo una cultura protestante en alto grado individualista. "Pese a lo que pensaban los americanos", escribió, "su virtud republicana estaba asegurada por un patrimonio cultural del pasado, salido, en último término, de la primera de las migraciones del siglo XVII. Era un patrimonio el que les había brindado una Ilustración temperada, una revolución tradicionalista, en último término el éxito de una Constitución republicana"²⁰.

Mientras el fragmento norteamericano de Europa traía al Nuevo Mundo los valores de la Ilustración, sus contrapartes latinoamericanas traían valores feudales y aristocráticos que dificultaban el florecimiento de instituciones representativas. Así, pues, Hartz señala que la "tradicción de asambleas populares", que aseguraba la continuidad del gobierno en las colonias británicas, no sólo no existía en las colonias españolas, sino que su existencia no hubiera sido posible por falta de una estructura de valores adecuada que sostuviera la política participativa. La exclusión del criollo de la participación en la administración colonial "produjo, sin lugar a dudas, una clase resentida que se volvió en contra del pensamiento francés. Pero el criollo era un aristócrata y aun cuando hubiera pasado al sistema español como el Seigneur canadiense pasó al francés, siempre hubiera quedado la pasividad de la masa del pueblo, como ocurrió en Canadá"²¹.

Por debajo de la diferencia entre las estructuras de valores de América del Norte y América del Sur corre la diferencia entre un fragmento protestante y uno católico. Pierre Trudeau ha sostenido que "las naciones católicas no siempre han sido ardientes partidarias de la democracia. Son autoritarias en asuntos espirituales y, puesto que la línea que separa lo espiri-

²⁰ Véase Louis Hartz, "United States History in a New Perspective", en Hartz (ed.) *The Founding of New Societies* (New York: Harcourt, Brace & World, 1964), pág. 80. El estudio clásico de Hartz sobre los Estados Unidos es *The Liberal Tradition in America* (New York: Harcourt, Brace & World, 1955).

²¹ Hartz, 75.

tual de lo temporal puede ser finísima y hasta confusa, a menudo son renuentes a buscar soluciones para los asuntos temporales en un mero recuento de cabezas"²². Y David Martin, en su **Teoría general de la secularización**, argumenta que "la incidencia del pluralismo y de la democracia se relaciona con la incidencia de aquellos organismos religiosos que son en sí mismos inherentemente pluralistas y democráticos... Tales organismos... prevalecen mucho más en la situación anglo-americana que en otras partes... En Rusia y en América Latina el protestantismo individualista y democrático llegó tarde al proceso y no pudo tener un efecto importante..."²³.

Richard Morse ha destacado los rasgos ideológicos y culturales de América Latina y los ha relacionado con la evolución de la sociedad y la política. Sostiene Morse que las "determinantes culturales de personalidad y sociedad en América Latina" nacen de la "preocupación católica, medieval" del criollo "por la jerarquía, el honor y la lealtad personal, la retórica, la casuística, la expresividad, la cabalidad de las cosas; sus ambivalencias y sensibilidades, su autodenigración y sus hábitos bravucones de mando y de deferencia, todo ello propio del criollo; además de su pila de ideas a medio absorber de los arsenales del pensamiento 'ilustrado' anglofranceses"²⁴. Ahora último, Howard Wiarda, quien ha subrayado las consecuencias corporatistas,

²² Citado por Seymour Martin Lipset en su "Valúes, Education and Entrepreneurship", en Seymour Martin Lipset y Aldo Solari (ed.) *Élites in Latin America* (New York: Oxford University Press, 1963), pág. 12.

²³ David Martin, *A General Theory of Secularization* (New York: Harper and Row, 1978), pág. 25. Martin señala expresamente que el patrón latino de catolicismo se relaciona con la democracia inestable. Véase la pág. 59.

²⁴ Richard Morse, "The Heritage of Latin America", en Hartz, *The Founding of New Societies*, pág. 137. Muchos autores, incluso antropólogos, han resaltado las características de personalidad que se presume han obstaculizado a la democracia en América Latina y que nacen de antecedentes católicos tradicionales. Véanse, por ejemplo, algunos de los estudios que se reproducen en D.B. Heath y R.N. Adams (ed.) *Contemporary Cultures and Societies in Latin America* (New York: 1965). Robert Dix estima que estas características de personalidad son la raíz de las dificultades que encuentra América Latina para aceptar la oposición. Dix agrega que los latinoamericanos adolecen de algunas de las mismas cualidades de "familismo amoroso" que Edward Banfield atribuye a Italia meridional. Véase Robert A. Dahl, *Regimes and Oppositions* (New Haven: Yale University Press, 1973), págs. 261-305. También forma parte de la explicación de James Payne, la que apunta a la búsqueda del status como motivación política subyacente en las culturas latinoamericanas. Véase James Payne, *Patterns of Conflict in Colombia* (New Haven: Yale University Press, 1968).

patrimonialistas y organicistas que la tradición iberolatinoamericana ha tenido para el desarrollo político de América Latina, ha articulado las consecuencias negativas, para la democracia de estilo anglonorteamericano, de un patrimonio cultural heredado de la Católica España²⁵.

Según Morse y la mayoría de los historiadores latinoamericanos, las guerras de independencia, que a menudo fueron guerras civiles en que buena parte de la población procuraba mantener la autoridad real o imponer una nueva forma de gobierno monárquico, tuvieron consecuencias devastadoras para los Estados recién independizados de América Latina. Con la extinción de la autoridad de la corona, al paso de las invasiones napoleónicas, y en ausencia tanto de una tradición de gobierno representativo como de un sistema de valores compatible con las "Constituciones liberales" que se adoptaron en esa época, gran parte de América del Sur cayó en la anarquía y el caudillismo. Al decir de Morse, "el gobierno, decapitado, no podía funcionar, pues el régimen patrimonial no había producido ni: 1) la subestructura de relaciones contractuales de vasallaje que capacitan a los elementos de un régimen **feudal** para llevar una vida autónoma; ni 2) un orden **legal** racionalizado cuyo funcionamiento y cuyas demandas de asentimiento no dependieran de la intervención personalista al más alto nivel"²⁶. Agrega Jacques Lambert: "en el vacío que dejó la desaparición de la autoridad (real), toda Iberoamérica pasó por un período en que las fuerzas centrífugas amenazaron con provocar un parcelamiento sin fin de territorios en pequeñas soberanías... El caudillismo deriva de la inmadurez política de las sociedades iberoamericanas en el siglo diecinueve"²⁷.

Pero si la ausencia de democracia en América Latina se explica con antecedentes culturales, ¿cómo explicamos entonces el caso de Chile? Hay dos posibles enfoques que se pueden seguir para explicar la índole excepcional de Chile a la luz de las teorías culturales. El primero exige elaborar un argumento de que Chile, de alguna manera, no se identificó con el fragmento iberoamericano; que en alguna medida se aproximó al fragmento "liberal" de América del Norte. En procura de una explicación para el enigma del caso chileno, Robert Dahl se

²⁵ Véase su "Toward a Framework for the Study of Political Change in the IberioLatin Tradition: The Corporative Model", *World Politics*, **XXV** (enero 1973) y su "Democracy and Human Rights in Latin America: Toward a New Conceptualization", en Howard Wiarda (ed.) *Human Rights and U.S. Human Rights Policy* (Washington: American Enterprise Institute, 1982).

²⁶ Morse, en Hartz, pág. 161.

²⁷ Jacques Lambert, *Latin America* (Berkeley. University of California Press, 1967), págs. 150, 56.

acerca a este enfoque al proponer que la explicación se puede encontrar en la "igualdad considerable en la distribución de la tierra y de los instrumentos de coerción, reforzada por normas que favorecían la igualdad política y social"²⁸.

Los antecedentes históricos, sin embargo, no confirman esta aseveración, como tampoco confirman la proposición de Francisco Encina de que la política chilena evolucionó como lo hizo debido a la mayor ilustración de la clase alta de origen vasco²⁹. Chile se contaba entre las colonias más tradicionales. Las simpatías realistas eran más fuertes en Chile que en muchas otras colonias y las fuerzas españolas reclutaban internamente la mayor parte de sus tropas para la lucha contra los rebeldes. Al mismo tiempo, la estructura social de Chile se caracterizaba por la existencia de extensas propiedades agrícolas con relaciones de clase semif feudales. Las guerras de independencia acarrearón menos cambios que en las demás colonias. Jorge Domínguez, en su excelente análisis de la independencia política en distintas colonias, señala que "Chile quedó rezagado respecto a las demás colonias, aunque había experimentado el crecimiento económico y la movilización. Su sociedad fue la que menos se transformó. Los lazos sociales en su interior permanecieron firmes. No se había propuesto la centralización ni se había pluralizado la sociedad. Las élites tradicionales seguían fuertes y prevalecían las orientaciones tradicionales"³⁰. Además, durante la primera veintena de años de su vida política, Chile, al igual que sus vecinos, estuvo desgarrado por la disensión y las luchas civiles, mientras pugnaban entre sí las rivalidades personalistas, familiares y regionales³¹.

²⁸ Dahl, *Polyarchy*, pág. 140.

²⁹ El gran historiador chileno Francisco Encina, en todos sus escritos, tiende a sugerir que las élites chilenas de alguna manera eran superiores. Véase su *Historia de Chile*, 20 Volumen (Santiago: Editorial Nascimento, 1941-42). También abundan otras explicaciones basadas en la sabiduría de la clase alta, en la *Historia de Chile* de Julio Heise González (Santiago: Editorial Andrés Bello, 1974). Por ejemplo, Heise observa que "la vida pública depende en último término de la cultura, de los hábitos y características de todo el grupo social. Para que cualquier tipo de comunidad política se exprese con éxito ... se necesitan ciertas predisposiciones espirituales en todas las personas ..." Heise, pág. 273.

³⁰ Véase Jorge I. Domínguez, *Insurrection or Loyalty* (Cambridge: Harvard University Press, 1979), pág. 141. Sobre apoyo chileno para la causa realista, véase pág. 201. La literatura sobre Chile colonial es voluminosa. Véanse en particular las obras de Jaime Eyzaguirre y Sergio Villalobos. Una perspectiva marxista se encuentra en Heñían Ramírez Necochea.

³¹ Véase, por ejemplo, Mary Lowenthal Felstinger, "Kinship Politics in the Chilean Independence Movement", *HAHR*, Volume 56, N° 1 (febrero 1976).

El segundo enfoque corriente es el de sostener que si bien en Chile se desarrollaron efectivamente instituciones estables, éstas no fueron liberales. Morse escribe que "Chile fue un ejemplo, sin parangón quizás, de un país iberoamericano que, tras un período de transición de doce años, logró evitar los extremos de la tiranía y de la anarquía mediante un sistema político libre de los mecanismos y de la retórica partidista de un liberalismo exótico... Así, pues, se recreó la estructura del estado patrimonial español con sólo aquellas concesiones mínimas al constitucionalismo anglofrancés que necesitaba una república decimonónica que acababa de repudiar la monarquía"³². Hartz caracteriza al régimen, de manera más directa, como dictadura y observa que la aparición en el Congreso de un "liberalismo empeñado en controlar al clero y en extender el sufragio" contribuyó a la anarquía y "condujo a la aparición de una nueva dictadura". Y concluye que esto "nos recuerda simplemente que la responsabilidad participativa, en el sentido jacksoniano, exige sobriedad además de 'racionalidad': otra vez la Ilustración temperada de la era revolucionaria... los progresistas de Chile se veían constantemente frustrados, porque no podían contar con una sociedad liberal que les diera apoyo"³³.

Esta visión del desarrollo político de Chile, haciéndose eco de muchas de las explicaciones de moda en la historiografía chilena, sostiene con mayor precisión que Diego Portales, en su calidad de "dictador" (según el término de Hartz), impuso una autoridad de corte absolutista que devolvió la armonía, porque no experimentó con los ideales liberales de los nuevos Estados Unidos ni de los círculos progresistas europeos. John Johnson articula con fuerza esta tesis cuando dice que "Portales empleó las destituciones y las ejecuciones para eliminar del ejército a los oficiales de orientación liberal y demás indeseables; y puso orden en la institución... Los cuartelazos o golpes de estado, prácticas virtualmente normales en otros lugares de América Latina, se terminaron"³⁴.

Hay razones de peso para poner en duda la tesis de que Portales fue el forjador de las instituciones chilenas. Nunca fue

³² Morse, en Hartz, pág. 163-4.

³⁴ Véase John J. Johnson, *The Military and Society in Latin America* (Stanford, Cal.: Stanford University Press, 1964), pág. 24. Véase también la excelente historia de Fredrick Pike, *Chile and the United States, 1880-1962* (Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press, 1963), pág. 11. Tal vez la versión más extrema de esta tesis es la de Francisco José Moreno, quien sostiene que el régimen fuerte tuvo éxito en Chile porque condujo a un régimen que coincidió con las tendencias "autoritísticas" del carácter nacional chileno. Véase su *Legitimacy and Stability in Latin America* (New York: New York University Press, 1969).

presidente, sirvió como ministro durante menos de tres años y vivió en Valparaíso durante la mayor parte de la presidencia de Prieto. Tuvo poco que ver con la Constitución de 1833 y en 1837 lo asesinaron sus antiguos partidarios (militares), descontentos con sus políticas³⁵.

Pero, sea o no plausible esta versión de Portales, la dificultad principal que ofrece esta interpretación ya se anticipó al bosquejar las características del régimen político chileno en el siglo XIX. En comparación con la experiencia europea de la época, y aun en comparación con los Estados Unidos, el régimen chileno no se caracterizó por hacer "concesiones mínimas" al gobierno republicano ni estaban los liberales "constantemente frustrados".

Aun cuando el régimen chileno de comienzos del siglo XIX no podría llamarse una plena democracia, según las normas actuales, es un grave error ponerlo en el mismo plano con el período colonial. Los presidentes chilenos fundaban su autoridad en una base de legitimidad distinta de la que tenía la monarquía española o incluso la mayoría de las monarquías constitucionales de la época. Se les elegía en elecciones competitivas, por períodos fijos y para llenar un cargo definido constitucionalmente y provisto de diversas importantes limitaciones y controles, por parte de otros poderes del Estado. Con la independencia Chile pasó, en términos weberianos, a un estilo de autoridad "legal racional", sin reproducir la autoridad tradicional de antaño. De hecho, su régimen político republicano se parecía mucho más al de los Estados Unidos que al de la mayoría de los regímenes de la Europa contemporánea, menos aún al régimen patrimonial de la España dieciochesca³⁶. El Presidente Prieto dejó el cargo después de dos períodos y lo sucedió Manuel Bulnes, a quien sucedió a su vez Manuel Montt. Cuando Montt quiso imponer a su sucesor, la protesta fue tal que su candidato a sucesor se retiró de la contienda, lo que condujo a la elección del Presidente Pérez, quien incorporó a su gabinete a los principales opositores de Manuel Montt. Esta transición pacífica a la oposición se produjo antes que en muchos países europeos, y mucho antes que en Francia, la primera república europea importante.

³⁵ Para una elaboración de este argumento véase Arturo Valenzuela, *Political Brokers in Chile: Local Government in Centralized Polity* (Durham, N. C.: Duke University Press, 1977).

³⁶ Sobre el análisis de la autoridad, en Weber, véase H. H. Gerth y C. Wright Mills (ed.), *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press, 1958), págs. 78 y sigs., 216 y sigs., 295 y sigs. Lipset destaca el carácter fundamentalmente diferente del gobierno republicano, cuando señala las presiones que existían en los Estados Unidos por darle a Washington alguna suerte de legitimidad monárquica. Véase su *The First New Nation* (New York: Basic Books, 1963).

Hartz, Morse y otros, que caracterizan el régimen chileno e interpretan los acontecimientos en Chile, han caído en error por confiar excesivamente en los escritos de destacados ensayistas e historiadores chilenos, tales como Diego Barros Arana, Benjamín Vicuña Mackenna y José Victorino Lastarria, quienes participaban activamente en la política chilena y eran fuertes partidarios de las políticas liberales más avanzadas. Hartz incluso cita el relato que hace Francisco Bilbao del "feudalismo chileno", para sostener que Chile no se distinguía de otros países latinoamericanos, donde los criollos se unieron a la "jerarquía eclesiástica y a las nuevas fuerzas militares para oponerse a una tendencia izquierdista"³⁷. Pero Bilbao no puede considerarse una fuente objetiva, ya que había dirigido el movimiento socialista chileno, a mediados del siglo, fuertemente influenciado por la Comuna de París, la que él presenció en persona. Sin duda alguna, en 1849 sus ideas hubieran resultado tan "extrañas" en los Estados Unidos como lo fueron en Chile. El "dictador" de Bilbao, el Presidente Montt, fue el mismo mandatario que brindó asilo y protección a Sarmiento, exiliado por el régimen de Rosas en la Argentina, y lo envió a los Estados Unidos para que elaborara una política educacional para Chile, sobre la base del ejemplo norteamericano. Fue también un presidente que se puso contra los intereses de la Iglesia, lo que condujo a los católicos ultramontanos a organizar el primer partido opositor coherente de Chile, para combatir las tendencias secularizantes del Estado. Si bien es indudable que los principales liberales de la época estaban "frustrados", tuvieron mayor éxito en Chile que en la mayor parte de Europa, cuando no más, incluida la Europa protestante. Lastarria, uno de los críticos claves de la época y campeón de las causas liberales, fue elegido diputado en 1849 (20 años antes del comienzo de la Tercera República), permaneció en el cargo hasta 1882 y desempeñó funciones ministeriales en 1862 y en 1876.

El fracaso en explicar el caso chileno en términos culturales origina serias dudas acerca del supuesto subyacente que hace calzar directamente los valores de la sociedad y las instituciones políticas. Es difícil obtener pruebas históricas, pero es del todo improbable que los valores de la sociedad en Chile hayan sido comparables a los de Noruega, Gran Bretaña o los Estados Unidos, aún cuando los resultados políticos hayan sido similares. Diversos estudiosos de la democracia sostienen incluso que la democracia "estable" es producto no sólo de valores liberales y de participación, sino de una mezcla entre valores participativos y deferentes, y que el elemento crucial no es tanto el contenido de dichos valores cuanto la congruencia entre valores y patrones de autoridad, en la sociedad y en la esfera po-

³⁷ Hartz, pág. 29.

lítica³⁸. El problema, sin embargo, estriba en que a falta de un conjunto de valores claramente definido, que se relacione con la democracia, es difícil determinar cuál mezcla de valores es la correcta, con el resultado de que surge una tentación efectiva de entregarse a un razonamiento circular: si determinado régimen es estable o luce las características democráticas exigidas, entonces sus estructuras de valores o de autoridad son **ipso facto** correctas.

Para terminar esta parte, cabe señalar que ciertos autores han resaltado los rasgos corporativistas o estatistas orgánicos de la política latinoamericana, sin atribuirlos a un conjunto de valores o actitudes subyacente entre la población. Para Alfred Stepan y Phillippe Schmitter, por ejemplo, el predominio de instituciones políticas de tipo autoritario o corporativo se aproxima más a la evolución de las propias instituciones políticas que surgen, en alguna medida, de la experiencia colonial, pero también tiene relación con las elecciones conscientes que hacen las élites políticas interesadas. Si bien estos autores nos han ayudado en buena medida a comprender a América Latina, al centrarse en una explicación más "voluntarista" de los fenómenos autoritarios o corporativos no nos ofrecen ninguna explicación sistemática de por qué se pudo elegir otro camino en el contexto latinoamericano. Stepan, por ejemplo, presenta una tipología de regímenes "orgánico-estatistas" en el que no hay cabida para caminos de alternativa como el que siguió Chile antes de 1973³⁹.

B. Explicaciones económicas

Aun cuando existe una amplia variedad de estudios que resaltan los determinantes económicos de la democracia, en aras de la sencillez se les puede dividir en dos categorías: los que tratan factores económicos amplios relativos a la modernización y los que señalan la formación de ciertas clases o grupos que surgen del proceso de desarrollo.

Basados en la distinción clásica entre sociedades "tradicionales" y sociedades "modernas", que propusieron diversos pensadores destacados del siglo XIX, en procura de explicar aquellos factores que contribuyen al desarrollo de las sociedades

³⁸ Véase Eckstein, "A Theory of Stable Democracy", para el planteamiento de que el sistema político debe ser congruente con los patrones de la autoridad en la sociedad.

³⁹ Véase Alfred Stepan, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective* (Princeton: Princeton University Press, 1979), pág. 59, donde alega en contra de la idea de que el corporativismo es un legado cultural y es más bien una respuesta, por parte de las élites, a diversas crisis políticas.

industriales modernas, varios especialistas en ciencias sociales que escriben en el período de postguerra sostienen que la democracia es consecuencia lógica del desarrollo económico. Con el movimiento desde la agricultura tradicional hacia la industrialización, las sociedades se hicieron más complejas, más diferenciadas y secularizadas, despejando así el paso para el surgimiento de nuevos grupos e instituciones capaces de impugnar las estructuras tradicionales de autoridad. Uno de los estudios más conocidos en que se explicita esta relación es **La muerte de la sociedad tradicional**, de Daniel Lerner, en el cual Lerner plantea que la urbanización que se derivó de las transformaciones económicas llevó directamente a la complejidad social, el alfabetismo extendido y a una creciente capacidad de las personas para trabajar con otras, lo que a su vez condujo a la política democrática⁴⁰. Aunque la literatura relativa al desarrollo político, especialmente luego de las insinuaciones de Samuel Huntington, se alejó de este vínculo directo entre desarrollo económico y desarrollo político, quedó el supuesto bastante generalizado de que, independientemente de que el desarrollo político fuese o no democrático, la democracia prosperaría mejor en entornos de desarrollo económico⁴¹.

Así, pues, los estudios que hay en la literatura sobre teoría "democrática empírica", que se señalaron en la introducción

⁴⁰ Véase Daniel Lerner, *The Passing of Traditional Society* (New York: The Free Press, 1958).

⁴¹ Los especialistas en ciencia política, mientras procuraban desarrollar una teoría del desarrollo político, se inquietaron por una acusación de que este intento era básicamente etnocéntrico, y por tanto se alejaron deliberadamente de su preocupación con la democracia hacia la consideración de los rasgos más universales de la experiencia de desarrollo. Por esto los volúmenes del Comité de Política Comparada, del SSRC, en su mayoría, tratan el desarrollo a un nivel más abstracto y se ocupan de conceptos como los de legitimidad, autoridad y participación, que tendrían aplicación tanto en regímenes democráticos como en los no democráticos. Resulta ilustrativo que en la mayoría de los volúmenes de la serie que publica la Princeton University Press, la democracia no figura en el índice. Bajo la influencia de la crítica de Huntington respecto de la literatura del "desarrollo político", los estudiosos se apartaron de su preocupación con el desarrollo hacia una preocupación con el orden político. Véase Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, (New Haven: Yale University Press, 1968). Incluso en los estudios que se centran en las "crisis" y las secuencias en el desarrollo, la inquietud principal no se refiere al desarrollo de la democracia sino al desarrollo de regímenes estables. Véase Binder, *Crises and Sequences*. Un excelente volumen de ensayos históricos que aplican el marco de referencia es Raymond Grew (ed.) *Crises of Political Development in Europe and the United States* (Princeton: Princeton University Press, 1978).

de este trabajo, procuran, en su mayoría, determinar las coordenadas sociales y económicas de la democracia mediante el análisis de un corte trasversal de ciertos países en un momento preciso. Al resumir gran parte de esta investigación, Cnudde y Neubauer se hacen eco de Lerner cuando observan que "en general, la democracia tiene más éxito en las que hemos dado en llamar sociedades modernizantes. En ellas, los efectos favorables del crecimiento económico han resuelto o han parchado los principales conflictos sociales y económicos. Parece que la democracia fuera demasiado frágil para sobrevivir en medio de los conflictos de naciones más pobres, menos desarrolladas". En otro lugar señalan que la "democracia es el resultado de una secuencia de desarrollo que va desde los acontecimientos históricos a la industrialización y de ésta a la urbanización, la educación, el alfabetismo, la comunicación masiva y la democracia"⁴².

Con todo, el problema principal no es la falta de certeza respecto de las relaciones causales o la presencia de casos divergentes significativos. El problema está en que la literatura es a-histórica y hace caso omiso del hecho de que a varios países sólo se les podría caracterizar como democráticos (con alto puntaje en todos los índices de la democratización que se usan en los diversos estudios, con la excepción parcial del índice de participación) en un momento en que sus sociedades eran a todas luces rurales y económicamente subdesarrolladas. Dahl es uno de los que señalan a los Estados Unidos como caso ilustrativo, que a comienzos del siglo XIX no hubiera cumplido ninguno de los criterios de desarrollo y que, sin embargo, cumpliría claramente los criterios políticos⁴³. Está claro igualmente que si el caso chileno fue divergente a mediados del siglo XX, fue mucho más divergente en el siglo XIX, cuando constituía una sociedad rural en grado sumo, con un enclave de exportación en el sector minero. Como bien señala Linz, las explicaciones que se basan en el nivel general de crecimiento económico y de desarrollo no contribuyen gran cosa a la comprensión de los orígenes y evolución de los sistemas democráticos⁴⁴.

Sin embargo, las explicaciones económicas no se limitan a aquellas que se centran en los índices globales de desarrollo

⁴² Cnudde y Neubauer, *Empirical Democratic Society*, pág. 516, 518. Y no obstante, si bien estos estudios indican una asociación entre la incidencia de la democracia y los niveles de desarrollo, no se establecen vínculos causales y, como ya se señaló, aparecen varios casos divergentes, como el chileno, que necesitan una explicación.

⁴³ Pero, como se verá más adelante, Dahl no asocia a los Estados Unidos en el siglo XIX con países subdesarrollados de hoy. Véase Dahl, *Polyarchy*, pág. 72.

⁴⁴ Linz, "Authoritarianism and Totalitarianism", en *Handbook*, pág. 182.

o de modernización. Diversos autores, tanto marxistas como no marxistas, sostienen que el factor clave no es el desarrollo económico en sí, sino la forma en que ese desarrollo afecta la estructura social, y a su vez cómo la estructura social afecta la evolución de los regímenes políticos. Lipset, por ejemplo, aboga por esta explicación "estructural social" en contra de la explicación "cultural". Indica que "la clave para comprender el retraso económico y la inestabilidad política del Brasil y de buena parte de Iberoamérica se encuentra en sus semejanzas estructurales con el sur norteamericano, y no en aquellos valores que nacen de orígenes ibéricos o católicos"⁴⁵. Del mismo modo William Chambers, en desacuerdo con el acento exclusivo que pone Hartz en los valores culturales, manifiesta que "la falta de un pasado feudal y la índole particular de la revolución norteamericana no constituyen explicación suficiente... La sociedad norteamericana, aun en los años coloniales del siglo de las luces, no se encontraba dividida tan categóricamente en grados o clases, menos aún en órdenes o estados, como la sociedad europea..."⁴⁶. Robert Dahl, al objetar la correlación que se establece entre democracia y niveles globales de desarrollo económico, señala múltiples variables culturales y estructurales para destacar las diferencias entre los Estados Unidos en el siglo XIX y los países contemporáneos del Tercer Mundo, donde hay "analfabetismo extendido, una cultura atada a la tradición, prealfabeta, precientífica, sistemas de comunicación débiles o fragmentarios, fuertes desigualdades de riqueza y poder, una clase media diminuta o inexistente y a menudo una tradición de gobierno autoritario o autocrático"⁴⁷.

Los estudiosos marxistas han escrito muy poco acerca de la relación entre estructura social y regímenes democráticos o

⁴⁵ Lipset, "Values, Education and Entrepreneurship", en Lipset y Solari, pág. 11. Cabe señalar, sin embargo, que en este artículo Lipset es rara vez sistemático y atribuye gran parte del subdesarrollo latinoamericano a valores incorrectos que sólo se pueden vencer con la educación.

⁴⁶ William Nisbet Chambers, "Party Development and the American Mainstream", en William Chambers y Walter Dean Burnham (ed.) *The American Party System* (New York: Oxford University Press, 1967), pág. 25.

⁴⁷ Véase Dahl 72. Aún cuando el libro de Dahl constituye una contribución fundamental a la discusión sobre los orígenes de la democracia, resulta frustrante por la falta de atención sistemática a los factores causales. En otro lugar sostiene que la política competitiva se apoyó en Chile en una estructura agraria de agricultores libres, pág. 53. También dice que "las proporciones continentales y la enorme longitud . . . redujeron las perspectivas de que un estrato cualquiera ejerciera con éxito un monopolio de violencia". La ironía está en que a veces se ha recurrido a la pequeñez de Chile, y no a su gran extensión, para interpretar el caso chileno. Véase Dahl, pág. 140.

sus orígenes. Aunque últimamente han modificado el concepto simplista del Estado como mero comité ejecutivo de la burguesía, como lo anota Goran Therborn, la mayor parte de su trabajo ha consistido en un tratamiento muy abstracto del Estado capitalista en general o bien de las formas no democráticas o absolutistas del Estado⁴⁸.

Therborn es, de hecho, uno de los escasos marxistas que se preocupan en forma explícita de los orígenes y evolución de las estructuras democráticas del Estado en contraposición con las autoritarias, pero su análisis tiene el defecto de definir a la democracia con exagerada rigidez y de resaltar casi exclusivamente su dimensión participativa en perjuicio de la dimensión de contienda pacífica. Sostiene, así, que los Estados Unidos y Suiza llegaron a ser democráticos sólo en 1970 y 1971, respectivamente, porque hasta entonces se mantuvieron ciertas restricciones electorales. Pese a esta dificultad, Therborn procura sistematizar algunas de las variables estructurales que supuestamente se relacionan con el desarrollo de los regímenes democráticos. Si bien señala que los factores contingentes, como la guerra en Europa, constituyen variables importantes en el nacimiento de un sentido de identidad nacional que condujo a la democracia burguesa, pone el acento principal en el surgimiento de determinados grupos burgueses, entre ellos "una pequeña burguesía agraria y una burguesía agraria media y baja (que ocupa mano de obra contratada). La fuerza de estas clases agrarias y el grado de su independencia frente a la aristocracia terrateniente y a los grandes capitales urbanos fueron factores cruciales en el desarrollo de la democracia"⁴⁹. Añade Therborn que en los países capitalistas del Tercer Mundo es infrecuente la democracia burguesa debido a la vulnerabilidad de las economías orientadas a los productos básicos que dan a la "burguesía autóctona poco espacio para maniobrar frente a las clases explotadas", falta de diferenciación de una clase capitalista dependiente del centro y el "entrelazamiento de la modalidad capitalista con la modalidad feudal, esclava y otras modalidades precapitalistas de explotación, junto con la combinación de capitalismo de enclave con agricultura de subsistencia (la que) ha impedido el desarrollo de la vigencia impersonal del capital y del mercado laboral libre, con lo cual se ha limitado seriamente el crecimiento tanto del movimiento obrero como de una burguesía pequeña y baja"⁵⁰.

⁴⁸ Goran Therborn, "The Rule of Capital and the Rise of Democracy", *New Left Review*, N° 103 (mayo-junio 1977), págs. 3-41.

⁴⁹ Therborn, pág. 24.

⁵⁰ Therborn, 1, 32. Aunque no se ocupa del desarrollo de la democracia propiamente tal, Immanuel Wallerstein sostiene que los estados periféricos del sistema mundial eran mucho más débiles, en parte porque la

Barrington Moore va mucho más allá y presenta un argumento más complejo y refinado para tratar de explicar la "vía democrática" al mundo moderno. Moore destaca que en Gran Bretaña y Francia la democracia no sólo nació junto con el surgimiento del elemento burgués, aunque este elemento fue sin duda de central importancia⁵¹. Para Moore el asunto crucial es, en cambio, la forma en que se comercializa la agricultura, si se convierte en un sistema "laboral represivo" o bien en uno "comercial de mercado". En este último caso, característico de Inglaterra, Francia y los Estados Unidos, las revoluciones o la guerra civil contribuyeron decididamente a una agricultura de mercado, la que produjo aliados para unos sectores burgueses más poderosos, proclives a la democracia. En cambio, donde no hubo "revoluciones burguesas" y la agricultura se comercializó de manera "laboral represiva", como ocurrió en Alemania o Japón, los sectores agrarios más fuertes se alian con una burguesía urbana más débil para imponer un modelo fascista que se basa en la explotación de los campesinos mediante el uso de relaciones tradicionales de servidumbre. Al decir de Moore, para que la democracia surgiera con éxito "la hegemonía política de la clase alta terrateniente tuvo que romperse o transformarse. El campesino tuvo que convertirse en agricultor que producía para el mercado y no para su propio consumo y el de su señor. En esta transformación las clases altas terratenientes o bien se convirtieron en parte importante de la marea capitalista y democrática, como ocurrió en Inglaterra, o bien, si llegaron a oponerse a ella, se vieron arrojadas de lado en las convulsiones de la revolución (Francia) o de la guerra civil (E.E.UU.). En una palabra, las clases altas terratenientes o ayudaron a realizar la revolución burguesa o ésta las aniquiló"⁵².

estructura social de las economías de exportación no permitía el desarrollo de sectores burgueses. Véase Wallerstein, *Modern World System*, (New York: Academic Press, 1974).

⁵¹ Véase, por ejemplo, su afirmación de que "el desarrollo de un grupo en la sociedad con una base económica independiente, que ataca los obstáculos contra una versión democrática del capitalismo, es lo que se ha heredado del pasado". Moore, *Social Origins*, pág. xv.

⁵² Moore, pág. 429-30. El análisis de Moore, aunque brillante en su alcance, deja mucho que desear en materia de claridad. Hay una valiosísima interpretación y crítica en Theda Skocpol, "A Critical Review of Barrington Moore's Social Origins of Dictatorship and Democracy", *Politics and Society*, Vol. 4, N° 1 (otoño 1973), págs. 1-34. Véase también Ronald Dore, "Making Sense of History", *Archives européennes de sociologie*, Vol. X (1969), págs. 295-305. Varios comentaristas han puesto en duda muchas de las conclusiones de Moore respecto de diversos casos, en particular el grado en que se destruyó en Inglaterra una clase agrícola de campesinos. Por ejemplo, véase Joseph V. Femia, "Barrington Moore

Igual que con las explicaciones basadas en valores, es difícil percibir qué aplicación tiene al caso de Chile la mayoría de las explicaciones económicas disponibles. En un intento de justificar la índole excepcional de Chile, Dahl sostiene que Chile, como Australia y los Estados Unidos, era fundamentalmente una sociedad de agricultores libres y no una sociedad de campesinos "muy propensa a la desigualdad, la jerarquía y la hegemonía política"⁵³. Pero Dahl no cita fuentes para esta afirmación y nadie que tenga un conocimiento siquiera superficial de Chile podría decir que su sistema de tenencia de la tierra se componía de agricultores libres. Lo cierto es que, hasta bien entrado el siglo XX, la agricultura chilena se caracterizó por una elevada concentración de la propiedad y el predominio de relaciones sumamente tradicionales entre patrón y campesino, similares a las de servidumbre, por medio de la institución del inquilinaje. Aun cuando ya en el siglo XVIII, como lo señala Domínguez, la agricultura chilena estaba organizada para la exportación de trigo, la producción de trigo jamás se comercializó como en América del Norte. Así como en la Rusia zarista, se amplió con sólo mínimas modificaciones en el sistema tradicional solariego⁵⁴.

Del mismo modo, y a pesar de ciertas interpretaciones de la historia de Chile que resaltan el surgimiento de una burguesía urbana como fuerza clave de liberalización, en Chile no se desarrolló una burguesía fuerte e independiente, de base urbana, imprescindible para Moore y otros estudiosos⁵⁵. Durante todo el siglo XIX Chile permaneció como economía fundamentalmente rural. Es cierto que el país dependía de un enclave minero (cobre y, más tarde, salitre) para gran parte de sus divisas y de los ingresos para el presupuesto nacional; pero los vínculos estrechos que unían a los elementos mineros con las élites terratenientes, más la carencia de una base industrial separada, dejaron a Chile, en el mejor de los casos, de acuerdo con Moore, con una burguesía débil. Es más, en su mayoría, los dirigentes políticos más destacados del partido liberal dependían del Estado para vivir, y no del comercio ni de la industria.

Con todo, no es sólo la carencia de una clase media extensa y de un sector agrícola de orientación comercial, compuesto de agricultores libres, además de la presencia de una aristocracia

and the Preconditions for Democracy", *British Journal of Political Science*, Vol. 2, N° 1 (enero 1972), págs. 21-46.

⁵³ Véase Dahl, *Polyarchy*, pág. 53. Esto lo repite en Greenstein y Polsby, *Handbook*, pág. 139.

⁵⁴ Domínguez, *Insurrection or Loyalty*, pág. 131.

⁵⁵ Sobre interpretaciones que intentan calzar los acontecimientos en Chile dentro de un marco marxista, véanse los excelentes estudios de Luis Vitale y Ramírez Necochea.

terrateniendo tradicional y significativa, lo que nos hace poner en duda la aplicación que puedan tener al caso chileno los determinantes económicos de la literatura sobre la democracia. Un análisis cuidadoso de la historia de Chile revela que el sector que luchó por muchas de las reformas más importantes vinculadas al surgimiento de la democracia en Chile, entre ellas la limitación de la autoridad presidencial y la extensión concomitante de las prerrogativas legislativas, junto con la crítica ampliación del derecho a voto, no se componía de elementos "liberales" sino de élites "conservadoras" vinculadas estrechamente a los intereses tradicionales de los terratenientes, a menudo aliados con un pequeño grupo de liberales ideológicos, con quienes estaban en desacuerdo en casi todo lo demás. Volveremos sobre este tema al examinar más de cerca los elementos claves del caso de Chile.

Interpretaciones históricas y políticas de los orígenes de la democracia. Lecciones que brinda el caso chileno.

Como queda en claro en el análisis anterior de las perspectivas culturales y económicas de los orígenes de la democracia, ambos enfoques resultan deterministas en exceso. Una vez que el proceso de modernización, según cuál sea la perspectiva particular, introduce las normas o los valores necesarios, o crea los grupos o actores sociales precisos, entonces es probable que existan alternativas democráticas. Pero estos enfoques olvidan el hecho de que el desarrollo de instituciones democráticas es en alto grado problemático y contingente. Nuestro análisis del caso chileno da a entender que el estudio de la democracia tiene que tomar en cuenta ciertos hechos fortuitos, además del papel que desempeñan el liderazgo político y la elección consciente que realizan las élites. Las instituciones democráticas deben su desarrollo o su consolidación a ciertos momentos históricos críticos, en los cuales la balanza de las fuerzas políticas se inclina en favor de élites y fuerzas sociales cuyas ideologías son a menudo muy diferentes, quienes luchan por la consolidación de las instituciones democráticas con la expectativa de que ellas serán ventajosas para consolidar o aumentar su propio poder, salvaguardar sus intereses o resolver al menor costo una crisis política⁵⁶.

El acento que aquí se pone en los fenómenos políticos discretos, en el papel del liderazgo y en los accidentes históricos

⁵⁶ Nuestra perspectiva se acerca más a la que desarrollaron Almond, Flanagan y Mundt, en su *Crisis, Choice, and Change*. El acento que ponemos en la elección nos hace inclinarnos más por un punto de vista racionalista que resalte la elección individual y de grupo. Véase Ronald Rogowski, *Rational Legitimacy* (Princeton: Princeton University Press, 1974).

no debe interpretarse como una negación de la importancia que tienen otros factores de dimensión normativa o bien económica. No se debe entender que la existencia de una "tradicón liberal" o de agricultores libres no conduce al desarrollo de instituciones de contienda pacífica y participación políticas. Tampoco se quiere decir que la existencia de valores tradicionales o la falta de experiencia con instituciones de autogobierno, o la existencia de sistemas muy poco igualitarios en la tenencia de la tierra no constituyen graves obstáculos al establecimiento de instituciones representativas. Dichos elementos tienen una importancia indudable, por cuanto ofrecen el clima o el entorno para que se desarrollen ciertas clases de estructuras y prácticas políticas. Sin embargo, el caso de Chile y el de otros países latinoamericanos, como el de Uruguay, Costa Rica y Colombia, que también experimentaron prolongados períodos de gobierno democrático en época posterior, hacen pensar que la ausencia de ciertos factores que pueden ser conducentes al desarrollo de la democracia, y la presencia de otros que pueden ser negativos, no impiden de por sí el surgimiento de instituciones comparables a las que se desarrollaron en la mayoría de los países progresistas de Europa. Las condiciones culturales y económicas pueden ser factores contribuyentes; pero no son suficientes.

No se debe entender que el acento que se coloca en las variables históricas y políticas significa que estamos por una suerte de historicismo, donde cada caso se puede comprender solamente por sus propios méritos y mediante la profundización de su pasado. Al contrario, la investigación del proceso de desarrollo de las instituciones debe precisar los principales parámetros estructurales e ideológicos que constituyen el entorno de los acontecimientos políticos y contingentes. Además, si bien en la construcción de instituciones democráticas hay mucho que es aparentemente accidental, en términos históricos es posible identificar patrones generales en pro de explicar las condiciones que hacen que determinadas fuerzas políticas, en momentos críticos, promuevan o apoyen soluciones democráticas y no otras, y las circunstancias que contribuirán a que aquéllas predominen. A una visión según la cual se puede y se debe entender los factores políticos como variables independientes, no le hace falta desconocer las constantes culturales y económicas ni abstenerse de desarrollar generalizaciones que relacionen las variables socioeconómicas con las políticas, o que procuren establecer uniformidades en los fenómenos políticos.

En esta tarea nos ayuda el considerable adelanto de la literatura de la política comparada, la que se ha alejado de un enfoque generalizado de la modernización y de una creencia en un proceso unilineal de cambio político. En especial los últimos trabajos del Comité de Política Comparada, del SSRC, sobre "crisis y desarrollo", y otros estudios que se han concentrado en la cuestión de la oportunidad y la secuencia de diversos pro-

blemas del desarrollo, prometen gran ayuda para explicar las variaciones en los patrones de formación de regímenes⁵⁷. Como lo ha sugerido Eric Nordlinger, esta literatura permitió que los especialistas se alejaran del intento de "identificar un patrón general según el cual se desarrollan los sistemas políticos..." hacia otro que exige mirar "los diversos patrones de desarrollo e interrogarse acerca de sus distintas **consecuencias**"⁵⁸.

De acuerdo con la literatura de "crisis", todo sistema político enfrenta ciertos problemas o dificultades graves que es preciso resolver con éxito en aras de contribuir a la estabilidad del régimen, la que se entiende (implícita o explícitamente) como estabilidad democrática. Aún cuando las "crisis" varían en cuanto a tipo y cantidad, la mayoría de los autores estima que el problema de la identidad nacional (creación de una lealtad nacional por encima de la provincial, de la autoridad (desarrollo de estructuras estatales viables) y de la participación (incorporación de las masas al sistema político) constituyen los problemas cruciales. A su vez, la secuencia y oportunidad de la aparición de estos problemas en la escena histórica se consideran cruciales para el resultado político final. Nordlinger así sostiene que las "probabilidades de que un sistema político se desarrolle de manera no violenta, no autoritaria, finalmente democrática y viable, se maximizan cuando primero emerge una identidad nacional, seguida por la institucionalización del gobierno central, luego por el surgimiento de partidos de masas y de un electorado masivo. En cuanto a los ritmos de cambio, se sostiene que la identidad nacional no se puede crear en forma rápida y que, si se intenta hacerlo, se caerá en abusos autoritarios y violencia generalizada". Y cuando "los partidos de masas se forman rápidamente y cuando la participación electoral masiva se introduce virtualmente de la noche a la mañana, es probable que el resultado sea la violencia generalizada y el gobierno represivo, lo que hace mucho más difícil establecer un sistema democrático y además asegura que, de establecerse

⁵⁷ Véase Binder et al., *Crises and Sequences*. Sobre aplicación del marco de referencia a diversos países, véase Grew, *Crises of Political Development*. Véase también Dankwart Rustow, *A World of Nations* (Washington: The Brookings Institution, 1967). Contribución importantísima a la literatura que procura relacionar las crisis con las escisiones de la sociedad es la de Seymour Martin Lipset y Stein Rokkan, "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction", en Lipset y Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments* (New York: The Free Press, 1967).

⁵⁸ Eric Nordlinger, "Political Development, Time Sequences and Rates of Change", en Jason L. Finkle y Robert W. Gable (ed.), *Political Development and Social Change*, 2ª ed. (New York: John Wiley, 1971).

tal sistema, su estabilidad y representatividad, y la eficacia de sus decisiones, van a sufrir"⁵⁹.

La dificultad, sin embargo, está en que estas clases de proposiciones se quedan en un nivel de abstracción demasiado alto para que se las pueda aplicar a un caso que no se consideró en la conceptualización original, como el caso de Chile. De hecho, la literatura de crisis consigue explicar sólo parcialmente por qué Chile se distinguió de los demás países latinoamericanos. Igual como otras explicaciones teóricas que se analizaron anteriormente, esta literatura trata a América Latina como un fracaso de la democracia, sin atacar el problema de los casos divergentes en el contexto latinoamericano. Así, en Chile no creció a lo largo de los siglos un fuerte sentido de la identidad nacional, como ocurrió en Gran Bretaña o en Noruega, y en cambio, en sus primeros años, lo azotaron las rivalidades entre familias, regiones y facciones. Si se produjo la identidad nacional, se desarrolló con mucho más celeridad que la que los teóricos dan a entender que es posible, y se desarrolló simultáneamente con el desarrollo de las estructuras de la autoridad central, proceso peligroso para la estabilidad política de larga duración.

La segunda mitad de la proposición tiene aplicación mucho más clara al caso chileno. Chile, como Gran Bretaña y al revés de Francia o, por lo demás, de la Argentina o de Colombia, amplió el derecho a sufragio lentamente y permitió la incorporación medida de los ciudadanos a lo largo de un lapso prolongado. Pero lo que resulta paradójico y contrario a lo que da a entender la literatura en cuestión, es que el lento crecimiento del electorado en Chile, patrocinado a las claras por las élites parlamentarias tradicionales, no contribuyó a un sistema partidista "consensual". Aunque la evolución de las instituciones políticas de Chile, la fuerza de sus procesos gubernamentales y el patrón de su expansión electoral son similares a los de Gran Bretaña o Noruega, sus divisiones partidistas, entre ellas una clase trabajadora militante y no reformista, y el desarrollo de uno de los partidos comunistas más fuertes de occidente, siguieron mucho más de cerca a las de Francia e Italia⁶⁰.

⁵⁹ Nordlinger, "Political Development", pág. 458. Véase también Rustow, *A World of Nations*.

⁶⁰ Sobre la proposición de que una ampliación gradual del sufragio, inmediatamente después del establecimiento previo de una autoridad gubernamental fuerte, conduce a un sistema de partidos menos enajenado y conflictivo, véase Nordlinger pág. 465. Véase también Lipset y Rokkan, "Cleavage Structures". J. Samuel Valenzuela, en su "The Chilean and French Labor Movements: A Comparative Analysis", Tesis Doctoral, Columbia University, 1979, explica la índole no consensual de la política chilena en relación con las élites y las escisiones.

Hacia una interpretación revisionista del desarrollo chileno

Como ya se señaló, Chile se apartó substancialmente de la norma de las colonias latinoamericanas. Sus instituciones coloniales eran comparables a las del resto de Iberoamérica y el papel de una iglesia conservadora era tan fuerte como en otras colonias, o más. Como en otros lugares, las guerras de independencia fueron en realidad guerras civiles en las que grandes sectores de la población de interés político apoyaban la causa realista. En el hecho, luego de la reconquista española que se realizó con fuerzas principalmente locales, la independencia se logró sólo cuando el ejército externo del General San Martín, con el apoyo de las fuerzas rebeldes chilenas, terminó por derrotar a los realistas.

Y, a pesar del mito de que las élites chilenas se comportaron de manera diferente después de la independencia, Chile se caracterizó por sus feroces luchas entre personas, facciones, familias y regiones. Las fuerzas de O'Higgins chocaban enconadamente con las de los hermanos Carrera, conflicto que duró hasta mitad del siglo, cuando el hijo de Carrera fue uno de los dirigentes de la abortada guerra civil de 1859. Además, intereses regionales en Copiapó, y particularmente en Concepción, impugnaron la autoridad del gobierno central en varios conflictos civiles, antes de 1830 y en 1851 y 1859. Portales y sus aliados políticos lograron establecer la autoridad nacional en 1830, después de la batalla de Lircay, pero el establecimiento de esa autoridad, incluida la constitución republicana de 1833, fue tenue en alto grado y no se debe entender como señal de que las instituciones nacionales estaban consolidadas. Eran a todas luces instituciones frágiles, susceptibles de derrumbarse en varios puntos claves. El propio Portales murió asesinado en uno de los varios amotinamientos que amenazaron con derrocar el gobierno de Prieto.

No obstante, cuatro factores claves contribuyeron a que las autoridades de las incipientes estructuras estatales lograran rechazar los ataques que sólo hubieran materializado un modelo de política caudillista como el que primaba en la mayoría de los países vecinos. En primer lugar, en 1837 Chile sostuvo una guerra con Perú y Bolivia, sus perennes rivales comerciales, y la ganó. El esfuerzo de guerra reunió frente al enemigo común a diversas personalidades y facciones que habían estado en bandos opuestos cuando la guerra con España y las numerosas escaramuzas que la siguieron. La derrota, como apunta Encina, hubiera derrocado al gobierno y agravado las fuerzas centrífugas latentes en la sociedad chilena. La victoria, en cambio, dio origen a un sentido de unidad, al menos temporal, entre los elementos de la élite, junto con cierto grado de orgullo cifrado

en una identidad nacional emergente (aunque, por cierto, no cabalmente forjada)⁶¹.

Segundo, y más significativo, la guerra produjo un héroe que se convirtió en presidente, con lo que se inició la primera transición pacífica y lograda en la historia de Chile, a cuya transición contribuyó el hecho de que el presidente saliente, Prieto, era pariente del nuevo presidente, Bulnes. Lo que tiene importancia, sin embargo, no es el hecho de que Bulnes fuera presidente sino el de que deliberadamente rechazara el papel de jefe carismático, que le hubiera sido tan fácil desempeñar luego de una de las pocas victorias militares decisivas de Iberoamérica. En lugar de proyectarse como un Rosas, un Santa Ana o un Páez, siguió más de cerca los pasos de un Washington, se ciñó a los rasgos principales de los procedimientos constitucionales e inauguró muchos elementos de la institucionalización chilena, entre ellos el uso del gobierno de gabinete y la aceptación (aunque renuente a veces) de un papel más amplio para el poder legislativo. Su disposición para retirarse al término de su período y entregar el gobierno a un civil y funcionario público de carrera resaltó su compromiso con la práctica constitucional.

El tercer factor fue un estrecho control de las fuerzas armadas por parte de las autoridades del gobierno. Bulnes desmanteló deliberadamente buena parte de la victoriosa fuerza expedicionaria del Perú y, siguiendo un modelo vigente en los Estados Unidos, promovió el desarrollo de una guardia nacional controlada de cerca por el patrocinio político⁶². Es ilustrativo que la guerra civil de 1851 fue dirigida por oficiales de ejército descontentos y la sofocó el propio Bulnes, quien se volvió contra sus antiguos colegas militares (en su mayoría provenientes de su Concepción natal, la impugnadora regional clave frente a la hegemonía de Santiago) para asegurar la continuidad del gobierno.

El cuarto factor es que en sus primeros años el gobierno no impugnó los intereses de los grupos económicos dominantes, la aristocracia propietaria de la tierra, sino que trabajó eficazmente en afianzar el crecimiento de la economía de exportación, para lo cual puso en orden las relaciones económicas y diplomáticas internacionales de la nación y se preocupó del desarrollo de las instalaciones portuarias y navieras. El gobierno

⁶¹ Véase Encina, *Historia*, Vol. XI, pág. 483.

⁶² Sobre el papel de la Guardia Nacional en los EE.UU. y la ideología antimilitar, que tuvieron paralelos muy próximos en Chile, véase Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State* (New York: Vintage Books, 1974). Sobre el control militar en Chile, véase Arturo Valenzuela, "The Chilean Political System and the Armed Forces, 1830-1920", tesis para M.A. sin publicar, Columbia University, 1967.

nacional era todavía muy débil y escasamente afectaba la autonomía de los terratenientes.

Cabe destacar, sin embargo, que estos factores propios del caso chileno sólo ayudaron a impedir el desafío a la autoridad estatal y permitieron que las élites estatales pudieran afrontar los desafíos cuando se producían. Ellos no explican por sí solos la consolidación de los procedimientos e instituciones representativos. Igual que en otros países, las élites poderosas sentían un temor natural ante cualquier invasión de sus intereses y autonomía, por parte del Estado, sentimiento que compartía la Iglesia católica y ultramontana.

Con gran aflicción de esos mismos sectores, las élites del gobierno, aprovechando sus primeros triunfos contra las tentativas de expulsarlas por la fuerza, pronto comenzaron a ampliar su autoridad. Es esencial señalar que los funcionarios del gobierno, al contrario de lo que se da a entender en buena parte de la literatura histórica chilena, no fueron herramientas de las élites latifundistas ni, por lo demás, de ningún otro grupo elitista. Ellos representaban una formación social nueva en la política chilena, compuesta de funcionarios públicos de carrera que dependían fundamentalmente del empleo estatal para subsistir, y que desarrollaron sus propios intereses y su propio programa. Esto acarreó, en esencia, la expansión y consolidación de un estado autónomo y secular, capaz de fiscalizar los intereses locales y regionales, y de contener la posición privilegiada de la Iglesia en asuntos temporales (posición que ofrecía buena parte del razonamiento ideológico en favor de mantener el orden social tradicional⁶³).

Cuando las élites tradicionales se percataron de las ramificaciones del poder estatal, era demasiado tarde para desafiar a éste directamente. La revolución de 1859, respaldada por una coalición de conservadores proeclesiásticos y liberales que criticaban al gobierno, fracasó en su tentativa de quebrar el poder del Estado. La ausencia de una fuerza militar viable que hubiera podido servir de aliada de los opositores fue un elemento crucial de la falta de éxito de éstos en su intento de enmendar por la fuerza el rumbo de la política estatal⁶⁴.

⁶³ Sobre el concepto de la autonomía estatal, en relación con los regímenes democráticos, véase el tratamiento teórico novedoso de Eric Nordlinger, *On the Autonomy of the Democratic State* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1981). Hay análisis de la expansión del Estado en Chile, en Arturo Valenzuela, *Political Brokers*, Cap. 8.

⁶⁴ Alian Silvert destaca con fuerza la falta de una opción militar cuando sostiene que la clase alta británica eligió la reforma electoral de manera similar a los conservadores chilenos. Véase Silvert, "Social and Ideological Bases of British Élite Reactions to Domestic Crisis in 1829-1832". *Politics and Society*, Vol. 1, N° 2 (1970-71), págs. 179-201.

Los opositores, entre ellos los conservadores, cayeron entonces en la cuenta de que no les quedaba sino luchar por un sufragio más libre y más amplio, si alguna vez habían de lograr impedir que las élites del Estado simplemente designasen a sus sucesores, mediante la intervención electoral que les aseguraba el triunfo a los candidatos oficiales. El hecho de que hasta los conservadores tuvieran que recurrir a prácticas "liberales" explica una de las paradojas más extraordinarias de la historia de Chile: la alianza en el poder legislativo de fuerzas de oposición compuestas de católicos ultramontanos y de liberales radicales, incluso anticlericales, ambas, por distintas razones, en pos del cumplimiento de ideales ilustrados. Es claro que los conservadores no se trocaron en demócratas sencillamente por una conversión ideológica. Ellos percibieron correctamente que las instituciones representativas favorecían sus intereses y ofrecían la única alternativa, ahora que la solución militar no tenía aplicación. Se vieron obligados a adoptar como propio el credo liberal, porque les había quitado terreno una nueva clase política que había logrado ganar fuerza mediante la ocupación de funciones administrativas claves, en un aparato estatal creciente. A su vez, los "liberales moderados" chilenos que controlaban el aparato estatal no actuaban en forma irracional cuando rechazaban los intentos de ampliar el derecho a sufragio y mantener la intervención del Ministerio del Interior en el proceso electoral. Aún cuando muchos de ellos estaban comprometidos con los ideales liberales, también tenían poder y no querían dar pie a la incertidumbre que rodeaba a los resultados de elecciones totalmente libres, especialmente por las dudas de que un gobierno de sus opositores pudiese aplicar las mismas técnicas para impedir una posterior vuelta de sus contrarios al gobierno. Así, los conservadores, junto con radicales y liberales de la oposición, se convirtieron en campeones de las reformas electorales de 1874, y Manuel José Irarrázaval, jefe del partido conservador, fue el principal exponente de la Ley de Comuna autónoma, de 1891, que aseguraba el control patronal del proceso electoral y garantizaba la autonomía local⁶⁵. La autonomía

⁶⁵ El papel de los conservadores en la aprobación de la ley electoral de 1874 está documentada en J. Samuel Valenzuela, *Democratización*. Fue, en el hecho, Zorobabel Rodríguez quien propuso la fórmula necesaria, la "presunción de derecho", que permitía conceder el derecho a voto a los varones alfabetos (sin tomar en cuenta los requisitos censatarios que estipulaba la Constitución) sin tener que reformar la Constitución. Véase *Boletín de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Sesión Ordinaria del 16 de junio de 1872, pág. 24. Sobre un análisis de la ley de comuna autónoma, véase Arturo Valenzuela, *Political Brokers*, II parte. El acento que se pone en los motivos prácticos que tuvieron los conservadores para apoyar la ampliación del sufragio no se debe interpretar en el sentido de que sus principales proponentes no creyeran firmemente en el sufragio

local y la reforma electoral fueron elementos cruciales en la lucha incesante de las distintas oposiciones contra el Estado cada vez más amplio, la que culminó en la Revolución de 1891 y el advenimiento del régimen parlamentario, en el cual el partido conservador, recupera su posición como una fuerza dominante en la política nacional.

¿Acaso el apoyo que los conservadores dieron en Chile a las reglas liberales no es más que una mera nota marginal de la historia? Lo cierto es que tiene una importancia teórica central. De este hecho surgió la creación en Chile de un partido conservador comprometido con las instituciones representativas, que no tiene paralelo exacto ni en América Latina ni en Europa. Como Gran Bretaña y Noruega, pero al contrario de la Europa latina, Chile amplió el sufragio poco a poco, menos en respuesta a presiones desde abajo que como consecuencia de las estrategias de élite dirigidas a maximizar las ventajas electorales, en ausencia de alternativas y de estrategias menos pacíficas. Y como Gran Bretaña, pero al contrario de la Europa latina, Chile encontró en las élites del partido conservador (el partido de la defensa rural, clerical) una fuerza motriz que impulsó la primera extensión fundamental del sufragio en 1874. Esto ocurrió una docena de años antes de que la Tercera República tambaleara al abismo con el boulangismo y 25 años antes de que la derecha francesa, resistiéndose todavía al republicanismo y la democracia, se encontrara en el fragor del caso Dreyfus. Ocurrió 40 años antes de que el Papa levantara el **non-expedit** que prohibía a los católicos participar en las elecciones italianas, y 42 años antes de que la Ley Sáenz Peña, en la Argentina, obligara a los renuentes conservadores a permitir un sistema electoral destinado a incorporar a los radicales al proceso político. Y aunque los conservadores argentinos abandonaron el gobierno luego de su derrota electoral, mantuvieron una estrecha alianza con las fuerzas armadas, las que continuaron, en el siglo veinte como lo habían sido en el diecinueve, como rasgo dominante de la política argentina.

Si el partido de la clase terrateniente tradicional y de la defensa del clero siguió el camino del sufragio y apoyó el desarrollo de las instituciones democráticas, ¿se puede decir efectivamente que los factores económicos o culturales del contexto explican las diferencias entre los Estados Unidos, Gran Bretaña y Suecia, por una parte, y la Europa latina, por otra? Esto nos lleva a una proposición central del presente estudio: la evolución de las instituciones y procedimientos democráticos está

como compromiso ideológico. La clave está en que los proponentes ideológicos lograron el éxito gracias a que sus objetivos políticos coincidían con los de la mayoría del grupo conservador, muchos de cuyos miembros veían con escepticismo las tendencias liberalizantes.

determinada por las oportunidades que tienen las élites significativas para ganar poder, y los cargos que entregan poder, más que por factores culturales o económicos. Es el resultado del juego entre ciertas elecciones que se hacen a partir de una diversidad de opciones y limitaciones.

El libro, al que apunta este ensayo, documentará la visión alternativa de la evolución política de Chile que se ha bosquejado más arriba, y proyectará las consecuencias que los acontecimientos chilenos han tenido en las tendencias políticas del siglo veinte, entre ellas el surgimiento de los partidos de clase obrera y por último el derrumbe de la democracia chilena. Como ya se dijo en la introducción, el estudio también se propone formular, a partir del caso chileno, una serie de proposiciones que puedan servir de guía en el análisis comparado con otros casos, tanto en América Latina como en Europa, sin el cual sería difícil aislar aquellos rasgos de este conjunto que se refieren al problema genérico de los orígenes y evolución de los regímenes democráticos.

Al formular esta guía comenzamos con el supuesto de que nuestro análisis se aplica solamente a aquellos casos históricos en los que existían fuertes regímenes predemocráticos, lo cual deja afuera los casos como los Estados Unidos o Australia que, en cuanto fragmentos de Europa, dejaron atrás las fuerzas antidemocráticas. Aún cuando podríamos sostener que incluso en estos últimos casos el camino de la democratización exige una explicación en términos políticos y no sólo culturales, las fuerzas políticas interesadas, y las diversas limitantes culturales, estructurales y económicas que entorpecen el camino a la democracia, son esencialmente distintas de la democratización en entornos donde dominaban elementos antidemocráticos pre-existentes.

Si nos centramos en regímenes con importantes fuerzas antidemocráticas, parece que hubo dos caminos que los regímenes decimonónicos siguieron para llegar a un resultado democrático. En uno hubo una brusca interrupción política cuando las fuerzas opuestas a la democracia rechazaron la transformación y dejaron fuera del proceso político a los nuevos elementos y clases sociales, obligando así a estos últimos a abrirse paso a la fuerza hasta el escenario histórico, mediante la destrucción de antiguos procedimientos e instituciones, o el intento de destruirlos. En el otro las fuerzas predemocráticas o bien abiertamente antidemocráticas optaron (o se vieron obligadas a optar) por convertirse en partidarias o incluso campeonas de las reglas y procedimientos democráticos, con miras a asegurar la continuación de su influencia en el gobierno. El primer camino está sembrado de fracasos y vueltas a comenzar y es el que siguieron casi todos los principales países latinoamericanos y europeos. El segundo camino da la impresión de una evolución gradual y progresiva hacia la democracia, y contribuyó a la

consolidación de instituciones democráticas de larga duración. Fue el que siguieron Gran Bretaña y Chile. Una gran diferencia entre estos dos se encuentra en que el segundo camino, característicamente, conduce a partidos conservadores fuertes, consecuencia del patrocinio tradicional de la movilización de masas, a las exigencias de la competencia electoral, por parte de la élite, y de la capacidad de ésta para adaptarse

Sobre la base de nuestro análisis del caso chileno, entre las condiciones que favorecen el segundo camino, las que con ayuda de la investigación comparada se pueden aclarar, modificar y elaborar aún más, se cuentan las siguientes: **primero**, las instituciones liberales o democráticas, tal como existían en el siglo XIX, se deben percibir como entes dotados de suficiente legitimidad y vigencia para que distintos grupos pudieran adaptarlas a su causa propia, situación que puede resultar problemática en el siglo XX, donde los modelos de alternativa, tales como el comunista, se ven como no sólo sostenibles, sino incluso quizás deseables. **Segundo**, es preciso que el Estado predemocrático se desarrolle hasta el punto en que las acciones de sus agentes ejerzan un efecto decisivo, ya sea favorable o desfavorable, sobre los intereses de las élites en todo el territorio nacional. Lo anterior presiona a las élites para que imaginen estrategias que controlen la influencia de los agentes estatales, cosa que adquiere especial importancia una vez que se produce una **tercera** condición, cual es la aparición de agudos conflictos entre facciones diferentes y bien definidas de las élites, en los que el control del Estado se torna decisivo para adelantar o proteger distintos intereses. Una **cuarta** condición es que se debe impedir que los sectores resentidos de las élites tengan la posibilidad de recurrir a un movimiento de secesión o bien a tomar el Estado por la fuerza, y obligarlos a usar las reglas democráticas en los procedimientos para salir victoriosos. Estas condiciones no dicen nada acerca de los intereses particulares de las distintas facciones ni de sus programas básicos, pues ellos pueden variar ampliamente.

En resumen, un caso divergente en América Latina, que no satisface muchas de las generalizaciones que se encuentran en la literatura de las ciencias sociales, que procura explicar los orígenes y evoluciones de la política democrática, se halla en una situación única para ofrecer observaciones que sirvan para formular una perspectiva de alternativa centrada en la dialéctica entre factores contextuales, de índole cultural o económica, y fenómenos políticos más concretos.