ESTUDIOS PUBLICOS

Nº 53 VERANO 1994

Douglass C. North
¿Qué queremos decir cuando hablamos de racionalidad?

Sergio de Castro
Un camino de crecimiento para Chile

Pablo Baraona
Desarrollo y estabilidad: Una interpretación histórica

Francisco Rosende y J. Cristóbal Guier
Comportamiento de los precios en el ciclo económico

M. Walker, F. Larraín, M. Levy y J. A. Fontaine
Acuerdos de libre comercio y políticas de crecimiento

M. Horowitz, M. Marfán, B. Fontaine y A. Rabushka
Sistema tributario y crecimiento económico

Dennis Kavanagh
Las encuestas de opinión pública

John Rawls
Las capacidades del ciudadano y su representación

Isaiah Berlin
La declinación de las ideas utópicas en Occidente

Jorge Edwards
Desde el periodismo

José María Desantes
Sobre la condición legal del informador

Alejandro Guillier
Ley de Prensa: Hay que legislar para el futuro

Pedro Gandolfo
¿Licencia para informar?

Ricardo Trotti
Título en periodismo y colegiación: Exigencias en declinación

Alejandro Junco de la Vega
Reflexiones sobre la profesionalización del periodismo

Carlos Peña González
Iván Jaksic
Alfredo Jocelyn-Holt: La independencia de Chile: Tradición, modernización y mito

Corte Interamericana de Derechos Humanos — *Opinión consultiva sobre colegiación obligatoria de periodistas*

David Gallagher — *El derecho de escribir*

Juan Pablo Illanes — *Lógica legislativa*

Oscar Godoy Arcaya — *Antología del pensamiento de Maquiavelo*

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

¿QUÉ QUEREMOS DECIR CUANDO HABLAMOS DE RACIONALIDAD?*

Douglass C. North

La aplicación de los principios de la economía neoclásica para la comprensión de los fenómenos políticos constituye el rasgo distintivo de la teoría de "opción pública" (*public choice*). En este artículo se sostiene que es preciso revisar algunos supuestos implícitos en la opción racional, postulado central de esta teoría, de manera que ésta pueda incorporar también factores relacionados con el papel que desempeñan en las decisiones tanto las instituciones como las ideas, las ideologías, los dogmas, mitos y prejuicios. En efecto, se señala, en algunos ámbitos los mercados —caracterizados por bajos costos de transacción— pueden simplemente no existir o bien ser muy imperfectos. Es decir, hay contextos en los que no todos los individuos toman sus decisiones sobre la base de las mismas teorías.

Es necesario, entonces, definir primero, de la manera más exacta posible, el contexto en que el modelo de opción racional puede ser

DOUGLASS C. NORTH. Profesor de Economía Política en la Facultad de Economía de la Universidad de Washington, Saint Louis. Premio Nobel de Economía (1993). El profesor North ha dedicado más cincuenta años al estudio de los factores determinantes del desarrollo económico y ha criticado a la ciencia económica tradicional por su falta de atención respecto del papel que tienen las instituciones políticas y los factores culturales en el crecimiento de las economías. De su vasta obra, en *Estudios Públicos* 34 (otoño 1989) se encuentran traducidos los últimos cinco capítulos de su destacado libro (con Robert P. Thomas) *The Rise of the Western World: An Economic History* (Cambridge University Press, 1973).

* La traducción de este ensayo fue hecha por el Centro de Estudios Públicos con la debida autorización de Kluwer Academic Publishers, de la versión original en inglés "What do we mean by rationality?", publicada en *Public Choice* 77 (1993), Nº 1.

verdaderamente útil. Esto significa que a medida que nos alejamos de las condiciones más propicias para la aplicación de dicho modelo —problemas simples, información completa, situaciones repetitivas y alta motivación— hay que explorar en el proceso de toma de decisiones otros elementos relativos a las instituciones y la formación de estructuras mentales, y no sólo las consecuencias inmediatas en términos de opciones. No se trata, por cierto, de abandonar el principio de racionalidad, sino de matizarlo. El papel de las instituciones es el de reducir los costos de transacción. El autor sugiere aquí acudir a la ciencia cognitiva, la que no sólo puede arrojar importantes luces sobre el papel de las ideas y las creencias sino abrir también nuevas fronteras en las ciencias sociales.

En los próximos veinticinco años la tarea central de [la escuela] de opción pública [*public choice*] será una exploración crítica del supuesto conductual que ella emplea. Es indispensable disectar el supuesto de racionalidad para poder incorporar otros mucho más "realistas", los que se han de derivar de los diversos modelos mentales que guían la toma de decisiones entre los seres humanos. Y esa disección ¿va a cambiar nuestros modelos? Claro que sí. Si los individuos tienen teorías diferentes para explicar el mundo que los rodea, entonces sus decisiones "racionales" serán diferentes también. Las ideas son importantes. Como lo dijo sucintamente Frank Hahn (1987: 324): "Existe un continuo de teorías que los agentes pueden sostener, y a partir de las cuales pueden actuar sin jamás encontrarse con hechos que los lleven a cambiar dichas teorías". En tales condiciones no hay un solo equilibrio sino muchos. En este breve ensayo me propongo apoyar los asertos anteriores.

En esencia, la opción pública ha significado aplicar a la política los principios de la economía neoclásica. De la economía se tomó no sólo el supuesto de la escasez, y por tanto de la competencia (supuesto robusto), sino también el supuesto de un mundo sin instituciones ni fricciones, y el supuesto de la teoría de la utilidad prevista, incorporado en el postulado de racionalidad. Ninguno de los dos últimos supuestos es robusto. Si bien los veinticinco últimos años han visto la introducción de las instituciones en la teoría de la opción pública, el supuesto de racionalidad sigue siendo el

[1] Sobre la incorporación de instituciones a la teoría de opción pública, véase Shepsle (1986).

puntal del análisis.[1] Lo que los teóricos de la opción pública no han considerado es que los dos supuestos están inextricablemente unidos.

En el mundo del economista neoclásico no existen instituciones (o bien, si existen no desempeñan ningún papel independiente), porque el postulado de racionalidad hace que las instituciones resulten superfluas. Sin embargo, las instituciones, definidas aquí como las restricciones que estructuran la interacción humana, existen para reducir aquella incertidumbre ubicua que surge de esa interacción. La complejidad de los problemas que los seres humanos afrontan al interactuar y las limitantes de los modelos mentales que la mente humana construye para resolver dichos problemas han producido una historia de la humanidad muy diferente de aquella otra, poblada de individuos con la omnisciencia que implica el postulado de racionalidad instrumental.

En el mundo de la racionalidad instrumental las instituciones no hacen falta; las ideas, ideologías, mitos, dogmas no importan y los mercados eficientes, tanto políticos como económicos, caracterizan a la sociedad. Pero en el mundo real la información que tienen los actores es incompleta y su capacidad mental para procesar esa información es limitada. En consecuencia, establecen reglas y normas regularizadas para estructurar el intercambio.[2] No se trata de que las instituciones sean eficientes en el sentido de proporcionar transacciones a bajo costo. Las ideas, ideologías, mitos, dogmas y prejuicios tienen importancia porque desempeñan un papel clave en la toma de decisiones y los costos de transacción terminan haciendo que los mercados sean muy imperfectos o que simplemente no existan.

En efecto, los costos de transacción hacen que los mercados políticos sean inherentemente más imperfectos que los mercados económicos. El motivo es muy claro. Los costos de transacción son aquellos en que se incurre al medir lo que se intercambia y al exigir el cumplimiento de lo convenido. En los mercados económicos, lo que se mide son los atributos valiosos de los bienes y servicios o del desempeño de los agentes; el cumplimiento comprende los costos de medir y hacer exigibles los términos del intercambio. La medición se compone de las dimensiones físicas, así como de los derechos de propiedad relativos a los bienes y servicios, o al desempeño de los agentes. Las dimensiones físicas tienen rasgos objetivos (tamaño, peso, color, etc.) y las dimensiones de los derechos de propiedad están definidas en términos legales. La competencia desempeña una

[2] Heiner (1983) ha escrito un ensayo pionero en que relaciona la formación de instituciones con la complejidad del entorno.

función crucial en la reducción de los costos del cumplimiento exigido. Sin embargo, a lo largo de la historia y en el mundo actual, los mercados económicos son con frecuencia muy imperfectos, asediados por costos de transacción elevados y definidos por instituciones que impiden la eficiencia económica. De hecho, lo más importante, cuando se trata de desarrollar economías productivas, es la creación de instituciones que ofrezcan costos bajos de transacción (y de producción).

Los mercados políticos son mucho más proclives a la ineficiencia que los económicos.[3] En ellos resulta extraordinariamente difícil medir lo que se intercambia y, por tanto, exigir el cumplimiento de lo convenido. Se intercambian promesas por votos: entre electores y candidatos en las elecciones, entre representantes en los cuerpos legislativos y entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. Weingast y Marshall (1988) han demostrado en qué forma la estructura institucional de los poderes legislativos genera compromisos creíbles y mejores entre legisladores, y otros, del mismo modo, han observado cómo el marco institucional ejerce un papel parecido entre el poder Legislativo y el Ejecutivo. Pero en una democracia el mandante es el elector y el mandatario es el legislador o bien un funcionario de la administración pública encargado de llevar a cabo políticas legislativas y ejecutivas, y el grado de coincidencia entre los intereses de los electores y las consecuencias de las políticas promulgadas es tenue, por decir lo menos. Esto no se debe sólo a ignorancia "racional" del votante ni a problemas entre mandantes y mandatario. También se debe a que, respecto de la mayoría de las cuestiones de las políticas públicas interesantes e importantes, disponemos de modelos muy imperfectos, y a menudo contrapuestos, entre los cuales elegir. Y como lo afirma mi cita inicial de Frank Hahn, no disponemos de la retroalimentación informativa que nos permita distinguir entre explicaciones contrapuestas. De ahí que los estereotipos ideológicos terminan por imponerse como criterio base de la decisión, y eso ocurre en el más perfecto de los mercados políticos: una democracia integrada por ciudadanos relativamente informados.[4] El hecho cierto es que la causa del mal desempeño económico en los países del Tercer Mundo debe buscarse, fundamentalmente, en la forma de gobierno [*polity*] que

[3] El argumento de este párrafo se encuentra desarrollado en mi trabajo "A Transaction Cost Theory of Politics", Political Economy Working Paper, Washington University, Saint Louis, School of Business y Center for Political Economy (1991) .

[4] Aquellos que opinen que el párrafo anterior exagera la imperfección de los mercados políticos, consulten el estudio de Anne Krueger (1990) sobre la economía política del azúcar, donde se investiga cómo evoluciona en el tiempo un mercado político/económico.

determina las reglas del juego y las aplica. Hasta ahora, el estudio de las formas de gobierno del Tercer Mundo se encuentra en un estado tan incipiente como lo están esas mismas formas de gobierno. Pero hay una cosa cierta: que no se va a adelantar gran cosa en modelar esas formas de gobierno si no se toman en cuenta los límites de la opción o decisión racional y la importancia de las ideologías.

Cuanto he dicho hasta aquí es, sin duda, obvio para cualquier especialista en ciencias sociales que se moleste en mirar más allá de los mercados económicos, tan fuertemente desarrollados, del mundo occidental moderno. Pero, si es así, ¿por qué nos aferramos a un postulado que nos impide hacer frente a los problemas abrumadores que van a continuar insolubles mientras conservemos las anteojeras del supuesto de la racionalidad instrumental? Al fin y al cabo, existe un interesante cuerpo de teoría que ofrece las promesa de quitarnos esas anteojeras.[5] Éste ofrece la promesa de entregar una explicación respecto de la manera en que personas con experiencias diferentes van a derivar modelos mentales distintos para explicar el mundo que les rodea; la manera en la que el conocimiento conduce a una modificación o alteración de las construcciones mentales de las personas. En fin, ofrece la promesa (lejos de cumplirse, por ahora) de entregar una explicación de las ideologías que sustentan los individuos y los grupos, de por qué surgen y qué es lo que las hace durar o las lleva a la extinción.

¿Existe algún otro camino que podamos seguir y que nos lleve a encarar los problemas sin resolver que afrontamos en las ciencias sociales? Los rendimientos decrecientes han sido utilizados desde hace tiempo en la exploración de las dimensiones de un mundo de opciones racionales. Gary Becker y una hueste de especialistas en ciencias sociales que comparten sus ideas han explotado eficazmente la mayor parte de los márgenes económicos y no económicos, y los han estrujado hasta dejarlos, no secos quizás, pero sí casi secos. No me interpreten mal: éste no es un argumento en favor de abandonar el argumento de racionalidad. En aquellos mercados en que existen las transacciones de bajo costo, el argumento de racionali-

[5] Una excelente introducción se encuentra en Holland, Holyoak y Nisbett (1986).

[6] Véanse los ensayos de Charles Plott y Robert Lucas, en Hogarth y Reder (1986), en los que hay defensas ponderadas de los supuestos del modelo neoclásico en situaciones particulares.

[7] Agradezco a mi colega Art Denzau esta enumeración de los puntos importantes.

dad es la herramienta correcta.[6] Pero hay que seguir avanzando, si es que confiamos en que la opción pública ha de tener un futuro prometedor.

¿Por dónde comenzar? La respuesta es fácil: debemos definir con la mayor precisión posible el terreno en que el modelo de opción racional ofrece una perspectiva útil. Los elementos claves son la complejidad del problema, cuán completa es la información que se tiene, la frecuencia de la opción y el grado de motivación de los jugadores.[7] Problemas simples, información completa, situaciones repetitivas y una motivación fuerte generan condiciones que se prestan para los modelos de opción racional. A medida que nos alejamos de estas condiciones, debemos explorar no sólo las consecuencias inmediatas, en cuanto a opciones, sino en especial las clases de instituciones que en tales condiciones surgirán para estructurar la interacción humana. ¿Intuyó Heine (1983), verdaderamente, que cuanto mayor es la brecha entre C y D (la competencia del agente y la dificultad del problema), mayor es la probabilidad que el agente imponga regularidades simples a la interacción humana? ¿Qué relación hay entre la manera como funciona la mente y la forma que adquieren las instituciones? Si los individuos desarrollan distinguen dichos modelos de las instituciones, salvo en que unos son internos del cerebro y las otras externas, e imponen una estructura a aquella parte del entorno que se ocupa de la interacción humana.

¿Cómo aprendemos? Particularmente, ¿qué conjunto de circunstancias nos llevan a cambiar los modelos mentales que tenemos y a modificar o alterar las opciones que ejercemos?

¿Por qué existen ideologías, como las doctrinas religiosas o políticas? Ellas son materia de fe antes que de la razón, y subsisten pese a las abrumadoras pruebas en contrario. ¿Qué hace que unas subsistan y otras desaparezcan? Son preguntas antiguas, pero la ciencia cognitiva ofrece la promesa de iluminarlas con una luz nueva y, al hacerlo, de abrir nuevas fronteras en las ciencias sociales. Manos a la obra.

Shepsle, K. (1986). “Institutional equilibrium and equilibrium institutions”. En H. Weisberg (Ed.), *Political Science: The Science of Politics*. Nueva York: Agathon Press.

Weingast, B. and Marshall, W. (1988). “The industrial organization of Congress; or, Why legislatures like firms are not organized as markets”. *Journal of Political Economy* 96: 132-163. □

Bibliografía

Hahn, F. (1987). “Information, dynamics and equilibrium”. *Scottish Journal of Political Economy* 34: 321-334.

Heiner, R. (1983). “The origins of predictable behavior”. *American Economic Review* 73: 560-595.

Holland, J., Holyoak, K. and Nisbett, R. (1986). *Induction* Cambridge: MIT Press.

Krueger, A. (1990). “The political economy of controls: American sugar”. En M. Scott y D. Lal (Eds.), *Public Policy and Economic Development: Essays in Honor Ian Little*. Oxford: Clarendon Press.

Lucas, R. (1986). “Adaptative behavior and economic theory”. En R. M. Hogarth y M. V. Reder (Eds.), *The Behavioral Foundations of Economic Theory. Journal of Business* (suplemento) 59: S401-S426.

North, D. (1991). “A transaction cost theory of politics”. Political Economy Working Paper, Washington University en St. Louis, School of Business y Center for Political Economy.

Plott, C. (1986). “Rational choice in experimental markets”. En R. M. Hogarth y M. V. Reder (Eds.), *The Behavioral Foundations of Economic Theory. Journal of Business* (suplemento) 59: S301-S328.

www.cepchile.cl

CONFERENCIA

UN **CAMINO DE CRECIMIENTO PARA CHILE***

Sergio de Castro

El verdadero desafío económico de Chile —se sostiene en el presente trabajo— estriba en crecer al borde del potencial máximo del país: es decir al 8 o al 9% del PGB, dos o tres puntos por sobre el promedio del 6,2% anual del período 1984-1994. Para ello, sin embargo, no basta con mantener la institucionalidad económica vigente, la que por cierto es indispensable, sino que es necesario, además, emprender una serie de acciones en diversos sectores claves.

En estas páginas, a partir de un diagnóstico de la situación actual, se proponen diversas medidas a aplicar en materias monetarias y presupuestarias, en los sectores de educación y salud y, finalmente, en lo que respecta a privatizaciones de las empresas del Estado y de Codelco.

SERGIO DE CASTRO. Ph. D. en Economía, Universidad de Chicago. Ha sido profesor y Decano de la Facultad de Economía y Administración de la Universidad Católica de Chile. Posteriormente fue Ministro de Economía (1974-1976) y Ministro de Hacienda (1976-1982). Integró en forma destacada el grupo de economistas que elaboró el informe sobre política económica y desarrollo, editado después por el Centro de Estudios Públicos bajo el nombre de *El Ladrillo* (1992). Presidente de Cintac y Presidente de Provida. Director del Banco de A. Edwards. Miembro del Consejo Directivo del Centro de Estudios Públicos.

* Texto de la conferencia pronunciada en la reunión anual de Enade (Encuentro Nacional de la Empresa) que se efectuó el 10 de noviembre de 1993 en Santiago de Chile.

Estudios Públicos, 53 (verano 1994).

El crecimiento económico depende crucialmente de la institucionalidad económica vigente. El reciente Premio Nobel en Economía (1993), Profesor Douglass C. North, estudió el desarrollo a largo plazo de Estados Unidos y Europa y en trabajos recientes analizó el papel que desempeñan las instituciones en el crecimiento económico. En un estudio sobre la productividad de la navegación oceánica demostró "que los cambios organizativos desempeñaron un papel mayor que los cambios técnicos". La Real Academia de Ciencias calificó al profesor North como "uno de los precursores de la nueva economía institucional" y señaló que el economista sostiene que las nuevas instituciones surgen cuando determinados grupos de una sociedad ven una posibilidad de aumentar sus ingresos, pero los factores institucionales prevalecientes impiden que esto ocurra.

El sistema económico de mercado, basado en la propiedad privada y la libertad del individuo para emprender lo que su inteligencia le sugiera es, sin duda, el que en mayor grado despierta las fuerzas creativas de las personas y les permite forjar el progreso del país persiguiendo sus propios y legítimos intereses.

La eficiencia de los mercados, combinada con la libertad, se ve corroborada por un estudio publicado en el *Informe Anual* de 1987 del Banco Mundial. En dicho estudio se calculó el coeficiente incremental insumo-producto para un grupo de países. El coeficiente incremental mide el aumento porcentual que es necesario realizar en la inversión de un país para obtener un aumento de un 1% en el PGB del mismo. Los países incluidos en el estudio fueron clasificados en tres grupos de acuerdo al grado de apertura que tenían hacia el comercio internacional. El primer grupo, que contenía las economías abiertas, arrojó un coeficiente un poco inferior a 4. Esto quiere decir que estos países necesitaban una inversión de alrededor del 4% para lograr un aumento de un 1% en su PGB. El segundo grupo, formado por países con economías relativamente cerradas, presentó un coeficiente igual a 5. Estos países necesitaban inversiones del orden de un 5% para lograr que su PGB creciera en 1%. El tercer grupo, que incluía a países con economías muy cerradas, presentó un coeficiente igual a 7. Esto explica el fracaso, y posterior desplome, de los socialismos reales que durante 72 años tiranizaron a sus pueblos en aras de una justicia social que sólo llegó al nivel de la *nomenklatura*.

Estos números, aplicados en forma algo mecánica, han llevado a algunos analistas a afirmar que Chile, con tasas de inversión entre 20 y 25%, no puede aspirar a crecer más de 5 a 6%. En este análisis está implícita la idea de que el coeficiente insumo-producto es del orden de 4 para Chile. Pero este número corresponde a países "abiertos" en el estudio del Banco Mundial, y

Chile es un país "muy abierto" al comercio internacional por tener aranceles bajos y, sobre todo, parejos. Por ello desde que leí el mencionado informe pensé que Chile tendría un coeficiente menor a 4 y próximo a 3, de manera que con tasas de inversión de 20 a 25% podríamos lograr crecimientos del 7 al 8%. En conversación sostenida recientemente con Juan Carlos Méndez, me enteré de que él ha hecho un estudio que cubre los años 1960 a 1992, según el cual el coeficiente fue 4,43 para 1960 y 2,82 para 1992.

Un hecho real que corrobora el resultado de estos análisis es que en el gobierno anterior se hizo un estudio sobre la capacidad de los puertos chilenos. Dado que en 1974-1975 se habían iniciado plantaciones frutales importantes, se temía que los puertos se atocharan. El estudio indicó que al llegar a 8.000.000 de cajas de exportación se haría necesario hacer ampliaciones en los puertos de Valparaíso y San Antonio. El 25 de septiembre de 1981 culminó exitosamente —con la ley 18.032— una gestión personal del entonces Ministro del Trabajo Miguel Kast por el cual se puso término al monopolio sindical de los puertos y se terminó con el denigrante sistema de los "medios pollos". Empezó a operar la libertad de trabajo y los puertos se pudieron organizar eficientemente. Hoy se exportan alrededor de 120.000.000 de cajas sin que se haya tenido que hacer inversiones importantes en los puertos señalados. Por esto es que las economías abiertas y con mercados libres son tanto más eficientes que las economías cerradas y con mercados regulados o estatizados.

Los coeficientes que hemos mencionado de menos de 3 para el caso chileno no son números mágicos que puedan emplearse mecánicamente, pero sí indican un orden general de magnitud que hace indispensable una discusión técnica que esclarezca cuál es el crecimiento potencial máximo del PGB en Chile. Con los niveles de inversión a que está llegando Chile, del orden del 27%, estimo que el país puede crecer al 8% o al 9% sin generar problemas de sobrecalentamiento de la economía. Aun cuando la obtención de un 9% de crecimiento supone que no se produzcan recesiones en la economía mundial o situaciones puntuales que afecten a nuestra economía, no cabe duda que Chile está cada día más fuerte por la diversificación y magnitud de sus exportaciones y por el número de países a que éstas llegan.

En este contexto, sostener el crecimiento de la economía chilena no debería ser ningún problema. Entre 1984 y 1993 Chile ha crecido a un promedio del 6,2% por año (suponiendo que en 1993 crecemos un 6%) y para mantenerlo bastaría con no alterar los parámetros básicos del modelo económico en aplicación. Digamos de paso que este es un crecimiento excelente que nos permitiría duplicar el producto real en poco más de 11 años. Que yo sepa, nunca nuestra economía ha tenido un proceso de crecimiento sostenido de esta envergadura.

Pero lo que realmente representaría un desafío sería lograr sostenidamente un crecimiento al borde de nuestro potencial máximo y comparable con el que han obtenido los llamados tigres del sudeste asiático. Este logro sí requeriría de una serie de acciones sobre las cuales quisiera presentar algunas reflexiones.

Estoy consciente de que mis proposiciones gozan de la comodidad de no tener que lidiar con las realidades políticas que dificultan, y a veces impiden, tomar medidas que serían de beneficio general.

Desearía tocar los siguientes temas: Mayor estabilidad; mayor eficiencia en el gasto público; reforma al sector educacional; reforma al sector salud; privatización de todas las empresas estatales y privatización de Codelco.

Mayor estabilidad

A partir de 1991 hemos sido testigos de una fuerte apreciación de nuestra moneda explicada por una nueva realidad, muy positiva, que enfrenta nuestro país en los mercados de capitales internacionales; pero también, y en forma importante, por un sistemático crecimiento del gasto del gobierno general, a partir de 1991, por encima del crecimiento del PGB. En 1990, y siguiendo los lineamientos del presupuesto aprobado por el gobierno anterior, el gasto del gobierno general disminuyó en 6,3% respecto de 1989. Recordemos que este año coincidió con un ajuste que las nuevas autoridades estimaron necesario realizar y que significó una desaceleración del crecimiento que bajó de 10% en 1989 a 2,1% en 1990. A partir de 1991 la situación cambió radicalmente. El gasto del gobierno general aumentó en 9,4% contra un incremento de sólo 6% en el PGB; en 1992 el gasto del gobierno general aumentó en 12,8% contra 10,4% en el PGB, y en 1993 las proyecciones indican un aumento del gasto del gobierno general de 10,2% contra un aumento del PGB de 5,6%. El presupuesto recientemente aprobado para 1994 establece un aumento del gasto del gobierno general de casi 6% contra un incremento esperado del PGB de poco más del 4%. Es preciso señalar que aun cuando no se tienen cifras del gasto público, éste es de mayor cobertura que el gasto del gobierno general e incluye a todo el sector público no financiero. Es este gasto público, que incluye municipalidades, universidades estatales y empresas públicas, el que ha crecido a tasas aún mayores y lo que, probablemente, ha sido parte de la explicación de las llamadas sobreejecuciones presupuestarias. Adicionalmente, es menester destacar que para 1994 existe una serie de compromisos tomados por la autoridad con gremios del magisterio y la salud, así como con los pensionados. Todo ello hace temer que el crecimiento del gasto

del gobierno general supere el 6% establecido en la Ley de Presupuesto al incorporar lo que se denomina "efecto año completo de las medidas de expansión fiscal".

Este fuerte aumento del gasto público presiona los precios de los no transables, con lo cual se deteriora la relación entre precios transables y precios no transables. Recordemos que esta relación o cuociente entre precios transables y no transables es por definición el tipo de cambio real; de manera que al subir los precios no transables que están en el denominador y no subir —o subir menos— los precios transables que están en el numerador se produce fatalmente una caída del tipo de cambio. Esta caída en los últimos tres años ha sido del orden del 20% real, lo que difícilmente puede ser compensado por aumentos razonables en la productividad de las actividades exportadoras. A esto ha venido a sumarse la caída conyuntural de nuestros términos de intercambio.

Ante las presiones inflacionarias el Banco Central ha aumentado la tasa interna de interés por sobre la vigente en los mercados financieros exteriores. Dado el prestigio externo de nuestra economía, este diferencial de tasas de interés ha generado entradas transitorias de capital que presionan adicionalmente, y en forma negativa, sobre el tipo de cambio. Para paliar estas entradas de capital se han establecido encajes sobre los créditos extemos que encarecen dichos créditos y disminuyen aún más la capacidad competitiva de nuestros empresarios versus los extranjeros que gozan de tasas de interés muy inferiores para financiar sus actividades.

Siendo positivas las compras netas de dólares por parte del Banco Central, es difícil precisar si su política ayuda a mantener o a bajar el precio del dólar. Si sus compras netas fueran inferiores al influjo de capitales transitorios que induce al elevar las tasas internas de interés, estaríamos frente a una política que reduce el tipo de cambio real. Si sus compras netas fueran superiores a dicho flujo, entonces su política sería la de elevar el tipo de cambio real.

Para tener mayor estabilidad en las políticas monetaria, fiscal y cambiaria estimo que habría que realizar algunos cambios institucionales importantes.

En primer lugar, habría que poner fin a la capacidad de endeudamiento que tiene el Banco Central a través de emisión de deuda no monetaria —pagarés—, cuyo resultado ha sido generar fuertes presiones sobre la tasa de interés y la acumulación de activos externos —divisas—, que le han generado una fuerte pérdida de caja. El Banco Central tiene hoy una relación efectiva deuda a patrimonio de más de 13 veces, superando en esto al sistema bancario. Esta medida requeriría que las acreencias que el instituto emisor tiene sobre el Fisco —alrededor de siete mil quinientos millones de dólares— sean regularizadas a tasas de interés de mercado y no como actualmente, a dólar más 2%. En un plazo razonable el Fisco debería sustituir los pagarés del Banco Central

por pagarés de la Tesorería General de la República. De esta manera la política fiscal tendría que enfrentar el servicio de esta deuda en el cálculo de sus presupuestos anuales. Dicho servicio se haría con ingresos del presupuesto o con reducción de otros gastos o con endeudamiento neto del Fisco o con una combinación de estas alternativas. Así, la política fiscal estaría radicada en quien corresponde —el Fisco— y la política monetaria tendría en la deuda monetaria —el dinero— el principal pasivo bajo el control del Banco Central. Por razones económicas y de simetría debe también prohibirse que el Fisco pueda hacer aportes directos o indirectos al Banco Central. Así la política monetaria no comprometería el patrimonio del Fisco ni la política fiscal ni el patrimonio del Banco Central.

Las operaciones de mercado abierto del Central, para ajustar la cantidad de dinero, se harían a través de los pagarés de la Tesorería. El Banco Central sólo podría adquirir activos externos a través de emisión y, en consecuencia, existiría una relación directa entre la cantidad de dinero y las divisas que quisiera acumular el Banco Central.

Para hacer operativo este esquema sería necesario modificar el Compendio de Normas de Cambios Internacionales dando libertad de disposición de divisas a todos los agentes económicos. De esta manera no existiría la facultad del Banco Central para alterar el valor de la divisa vía compras o ventas masivas de éstas. Sólo ante situaciones cambiarias anormales —las que debieran estar claramente definidas en la Ley Orgánica del Central— podría el Consejo del Instituto Emisor limitar la tenencia y disposición de divisas. Con este esquema la demanda por divisas aumentaría y se podrían relajar —o quizás eliminar— las normas de encaje sobre créditos extemos. Es del caso señalar que las normas cambiarias chilenas son bastante más restrictivas que las normas vigentes en Argentina, Uruguay, Perú, México y muchos países de Centroamérica. Ello ha impedido que el país pueda internalizar plenamente, a través de reducciones en la tasa de interés interna, la ventaja de ser la nación menos riesgosa de Latinoamérica. Estas modificaciones se traducirían en una efectiva profundización y ampliación del mercado de las divisas, con lo que la variabilidad y volatilidad de éste sería mucho menor ante cualquier alteración en otros mercados.

Es lógico y sano que el Congreso no pueda aprobar aumentos en los gastos públicos; pero es igualmente sano y lógico que el Ejecutivo tampoco pueda, administrativamente, aumentar los gastos por encima de lo aprobado por el Congreso. Esto ha sido posible a través de la llamada sobreejecución presupuestaria que permite traspasar recursos de la Tesorería a los ministerios. Para impedirlo habría que modificar el Artículo 26 del DL 1.263. Es muy probable que con las modificaciones que se proponen, las presiones sobre la

tasa de interés interna y el deterioro del tipo de cambio hubiesen sido menores o inexistentes, pues el nivel y tasas de crecimiento de los gastos públicos habrían sido menores.

Mayor eficiencia en el gasto público

Los llamados socialismos reales que —afortunadamente para la humanidad— empezaron a desplomarse en 1989-1990, se empezaron a instalar en el mundo en 1917 y prometieron el bienestar generalizado a través de la confiscación de los medios de producción por parte del Estado. Para lograr sus fines fueron asesinados muchos millones de seres humanos y tiranizados muchos cientos de millones. Tras 72 años ya no fue posible seguir escondiendo el fracaso y hoy han desaparecido los representantes del socialismo real y todos convienen en que es un error estatizar los medios de producción. Hoy todos aceptan que los mercados son la mejor manera de asignar los recursos productivos y que éstos deben, en general, estar en manos de los particulares que los emplean con mayor eficiencia que el Estado. Al apoderarse de los medios de producción, y tras 72 años de experimentación, los socialistas de antaño se percataron de que sin propiedad privada se termina con los incentivos para el esfuerzo y con la creatividad indispensables para lograr eficiencia productiva. Renunciaron, pues, a que el Estado fuera el propietario de los medios de producción. Este resultado, totalmente predecible para las ciencias sociales que estudian y conocen la naturaleza humana, debe hacernos analizar con mucho realismo el tema de la eficiencia en el gasto público y su corolario que es el nivel de la tributación. Dado que el valor de un recurso productivo es la suma actualizada de sus flujos de ingreso, debe ser obvio que un impuesto del 100% de los ingresos de un recurso productivo es equivalente a la expropiación de dicho recurso productivo. Y que un impuesto de un 50% sobre los flujos es equivalente a una semi-expropiación. Es claro que en el primer caso estamos exactamente en la misma situación que el socialismo extremo, aun cuando se respete la propiedad sobre el recurso productivo mismo. El resultado sobre los incentivos al esfuerzo y a la creatividad son obvios. ¿Hasta qué punto se pueden subir los impuestos sin dañar inconvenientemente los incentivos? No tengo la respuesta y es algo que cada sociedad debe resolver pragmáticamente y ojalá con altura de miras. Es importante tener conciencia de que los impuestos, en general, le quitan espacios al sector privado y conspiran, por ello, contra el crecimiento económico al disminuir el nivel del ahorro y de la inversión de las empresas y de los privados.

Es imperativo que los procesos políticos no cedan a la tentación de crear la felicidad de las personas por decretos y leyes; hay que crear conciencia de que ésta se alcanza solamente a través del trabajo, el esfuerzo, la eficiencia y el ahorro.

El objetivo de los impuestos es cubrir los gastos que el Estado está obligado a realizar para cumplir con sus funciones de tal. Las tareas tradicionales son: defensa de la integridad de la nación, la administración de la justicia, la mantención del orden, las relaciones con otros Estados, asegurar la igualdad de oportunidades a todos sus ciudadanos a través de la educación, la salud y la vivienda y cumplir con el llamado rol subsidiario del Estado. Si juntamos las funciones que son, sin duda, las más importantes hoy en día para Chile, llegamos al llamado gasto social cuya finalidad es ayudar a los desvalidos económicamente y terminar con la extrema pobreza. Estimo que este es uno de los grandes consensos que existen en el país y que traspasa todas las barreras políticas.

Muchos postulan que subir los impuestos es una demostración de sensibilidad social y hasta un deber moral. El hacerlo, afirman, permite aumentar el nivel del gasto social y éste, a su vez, permite mejorar la calidad de vida de los pobres y erradicar la extrema pobreza. Si así fuera, creo que habría muy poca resistencia a aumentar los impuestos. Los hechos de los últimos años han demostrado, me parece, que esta ecuación social de más impuestos igual más gasto público, igual más gasto social, igual mejoría de la condición de los pobres, es falsa. El hecho más claro es el de la salud, sector en el cual el Gobierno ha aumentado el gasto real en más del 60% sin resultados positivos discernibles. Los gremios de la salud siguen insatisfechos con sus malas remuneraciones y, según todas las encuestas que se realizan, los pacientes del sistema estatal de salud piensan que están peor que nunca. La encuesta CEP-Adimark indica que en julio de 1993 la población puso la peor nota a la labor del Gobierno en salud en las 12 encuestas que sobre el tema se han hecho desde octubre de 1990.

Alrededor de un 70% opina que la atención en consultorios públicos se ha mantenido igual o ha empeorado en el último año.

El presidente del Colegio Médico, doctor Ricardo Vacarezza, ha dicho que la salud pública no sólo está en crisis sino que se muere de vieja. Opina que poco se obtiene poniendo más dinero si no se administra bien y que el principal obstáculo es el Estatuto Administrativo que todo lo regula. Dicho Estatuto fija una planta de personal rígida y sin ninguna movilidad y las remuneraciones no permiten contratar elementos capacitados. La inamovilidad funcionaria impide deshacerse de los malos elementos y la rigidez de la escala de sueldos no permite premiar a los buenos, con lo que da lo mismo trabajar bien o mal o, incluso, no hacerlo.

El sector educacional estatal no anda mejor que el de salud a juzgar por la huelga de los profesores. El Estatuto Docente ha vuelto a agrupar a todos los profesores, quitándoles a los municipios la real posibilidad de administrar los colegios municipalizados. Según el Estatuto *todos* los profesores del país deben ganar exactamente lo mismo por hora de clase, sin importar la calidad de su desempeño. El principal diferencial de remuneraciones sigue siendo la antigüedad y no se permite contratar directores que ejerzan un liderazgo efectivo, por su capacidad, pues el Estatuto exige que un director gane apenas un 30% más que cualquier profesor.

Es claro que en estas áreas no se ha cumplido el predicamento de las autoridades de que mayores gastos significan darles solución a los problemas de los sectores desvalidos de la sociedad. Esto en sí ya sería un problema; pero lo que es más grave es que la manera de aumentar los gastos es, obviamente, mediante un aumento de los impuestos y ello resiente el ahorro y la inversión y, por lo tanto, la capacidad de crecimiento de la economía. Esto último es particularmente grave por cuanto existe consenso entre los técnicos —y creo que también entre los políticos— acerca de que la mejor manera de combatir la pobreza es con un acelerado y sostenido ritmo de crecimiento del producto. El crecimiento aumenta el nivel del empleo y de las remuneraciones, con lo que muchas personas salen por sus propios medios de su condición de pobreza. Por esta razón es imperativo diseñar las medidas que permitan lograr la máxima eficiencia en el gasto público, pues así podrían alcanzarse los resultados buscados, al mismo tiempo que se disminuyan, a niveles razonables, los altos impuestos que agobian a la clase media chilena. También será así factible construir un sistema tributario que incentive la inversión volviendo a gravar las utilidades repartidas solamente y no las devengadas, y que premie el ahorro haciendo que, en lo posible, los tributos graven más bien el consumo que los ingresos. Para evitar que estos impuestos se tornen regresivos se podría devolver parte de ellos a las familias más pobres.

No cabe la menor duda de que los impuestos a la renta de las personas naturales deben ser disminuidos. Las tasas marginales máximas existentes en Chile son las más altas de América. En efecto, Chile tiene una tasa máxima de 50%; le sigue la de Perú con 37%; luego viene México con 35%, y en seguida Argentina, Colombia, Panamá y Venezuela con 30%. A continuación figuran Brasil, Ecuador, Costa Rica y Guatemala con 25%. Costa Rica tiene una tasa más baja para los asalariados, ascendente a 15%. La más baja corresponde a Uruguay con 0%, pues no tiene impuesto a la renta individual.

El mercado de capitales nacional, sus instrumentos y las instituciones en que se generan los mercados primarios y secundarios más importantes (Bolsas de Comercio, bancos, inversionistas institucionales) están seriamente

afectados por disposiciones tributarias que gravan las ganancias de capital. En un sistema tributario como el chileno, en que los impuestos cedulares están integrados a los personales o en que no se distingue entre los orígenes de la renta, el impuesto a las ganancias de capital es un doble tributo. Ello porque el precio de un bien de capital es el valor descontado de sus flujos y, dado que todos ellos tributan, el rango de precios de los activos no es otra cosa que la diferencia entre el valor descontado de flujos que ya tributaron. En países como Argentina, Perú, México, Brasil y varias de las naciones desarrolladas las ganancias de capital provenientes de operaciones en Bolsa de títulos mobiliarios reconocidos en determinados registros están exentas. Más aún, en países como Argentina están totalmente exentas de impuesto las ganancias de capital de todo tipo de activos. Si queremos convertir a Chile en un centro financiero internacional no podemos hacer caso omiso de situaciones como ésta; incluso, ante vecinos y competidores más fuertes, deberíamos tener una legislación económica y tributaria más favorable que ningún otro país. El trabajo y el capital tienen hoy una movilidad mayor que nunca antes en el mundo. Esto les permite ir donde deseen y donde los deseen y quedarse donde sean bien tratados. Los flujos internacionales anuales de capital son hoy cincuenta veces mayores que todo el comercio internacional y demoran fracciones de segundo, a través de los satélites y la fibra óptica, en abandonar los mercados que les parecen adversos o en acudir a aquellos que les otorgan acogida.

En un imaginativo artículo publicado en *El Mercurio* de Santiago el 7 de julio de 1993, Jorge Claro propone "gravar primero los males y sólo después, y si es estrictamente necesario, hacerlo con los bienes". Sintetizando, propone que el Estado iguale a través de impuestos, los costos privados con los sociales por el derecho a usar las calles y caminos del país y por contaminar y congestionar al usar dichas vías. Calcula la inversión existente en Chile en caminos y calles y propone recuperar su costo a través de derechos de circulación y de un impuesto al combustible, de modo que paguen más quienes circulan más. Además, y para descongestionar, se cobraría un peaje al que decida transitar a horas de punta por las calles congestionadas. Según sus cálculos, el rendimiento de estos gravámenes a los "males" de la contaminación, la congestión y el deterioro de caminos y calles permitiría "rebajar los aranceles a la mitad, hacer otro tanto con el global complementario y eliminar completamente el impuesto a las empresas". Cabe señalar que, además, quedarían recursos importantes para "subsidiar en forma directa el transporte de los trabajadores más pobres y de sus hijos". No es este el lugar para discutir estas ideas, pero me parece que el enfoque teórico es impecable y merecería un estudio profundo de los ministerios de Hacienda y de Transportes y Telecomunicaciones.

Los sistemas económicos basados en la propiedad privada, la libertad del individuo para emprender y la operatoria de los mercados abiertos han demostrado que maximizan el esfuerzo de los individuos que, a través de la competencia, despliegan sus capacidades creadoras y logran cada vez mayor eficiencia en sus actividades productivas. Los sistemas estatistas y centralizados han demostrado igualmente, y con gran fuerza, su más absoluto fracaso en la administración de actividades productivas y, sobre todo, en actividades complejas que involucran a muchas personas y que son difíciles de medir para apreciar o controlar su eficiencia.

Los sistemas de mercado tienen su fuerza en el hecho de que operan a través de las señales que generan los precios. El sistema de precios —libremente determinados por la demanda, que refleja las preferencias y el poder de compra de los consumidores, y por la oferta, que es función de los costos de los factores de producción— transmite información a todos los agentes económicos para que tomen sus decisiones. En la medida en que el sistema económico imperante sea de libre mercado, inserto en la operatoria de un Estado eficiente y no intervencionista, los precios operarán de tal manera que el ingreso de los factores productivos —sean utilidades, sueldos, salarios, tasas de interés, rentas, dividendos, etc.— se muevan de acuerdo con la ley de vasos comunicantes. Si el precio de un bien sube, el mercado transmite la información a un gran número de agentes económicos. En primer lugar, a los consumidores para que compren menos de ese bien y lo reemplacen por un sustituto más barato; en seguida, a los productores para que produzcan más de ese bien. La información no sólo llegará a los productores nacionales sino que también a los extranjeros que querrán exportar de su producción a ese país en el que el precio subió. La información llega también a los dueños de recursos productivos, de manera que empresarios y factores se movilizan hacia el sector que está pagando más y por estos vasos comunicantes hacen bajar el precio que subió y los alzados ingresos de los factores que lo estaban produciendo. Así como el agua no puede alcanzar mayor altura en algunos tubos contenidos en un sistema de vasos comunicantes, tampoco los ingresos —utilidades, sueldos, salarios, tasas de interés, arriendos, rentas, dividendos, etc.— pueden diferir para factores productivos de calidad equivalente u homogéneos en un sistema económico de libre mercado y no polucionado por un Estado interventor y excesivamente controlador. Por esta razón nunca he podido entender la teoría del "chorreo" con que los nuevos socialistas justifican la intervención del Estado en numerosas actividades —como la salud y la educación, que deberían estar en la esfera privada— y en la dictación de leyes que interfieren e impiden la libre operación de los mercados. La idea parece ser que el Estado debe proveer ciertos bienes porque de lo contrario los pobres no podrán consu-

mirlos y que además debe intervenir en los mercados de factores productivos. La no intervención significaría que los ingresos irían primero a saciar a los poderosos y sólo después caerían por "chorreo" —como sobrantes del banquete— hacia los más pobres. Esto desconoce que normalmente la intervención del Estado es la que crea privilegios y produce "chorreos". Los mercados actúan por vasos comunicantes y tienden a producir la igualdad en factores homogéneos. Si Estados Unidos no impidiera la inmigración de trabajadores mexicanos —los llamados espaldas mojadas— los salarios de los norteamericanos bajarían y los de los mexicanos subirían de acuerdo a la ley de vasos comunicantes. Es la ley de inmigración americana la que impide esto, y entonces viene el "chorreo" de los altos salarios de EE.UU. hacia México a través del turismo. Los elevados aranceles y las prohibiciones de importación —tan populares en nuestro país entre los '40 y los inicios de los '70— impedían el funcionamiento de los vasos comunicantes y promovían el "chorreo". Los protegidos usaban su poder monopólico y cobraban elevados precios que abultaban sus utilidades; los sindicatos exigían el "chorreo" y éste se producía porque empresas y sindicatos presionaban para que el precio del bien fuera alzado por la Dirinco. El poder sindical en los puertos y los "medios pollos" hacían exigible el "chorreo" desde los usuarios hacia los pocos privilegiados que tenían acceso al trabajo de estibador. La ley que en 1981 decretó la libertad de trabajo en los puertos hizo funcionar los vasos comunicantes, y hoy los puertos chilenos están operando en un nivel de eficiencia insospechado en el pasado. Los visionarios que trajeron el kiwi a Chile ganaron mucho dinero al comienzo hasta que los vasos comunicantes funcionaron y el aumento de las plantaciones —no sólo en Chile— redujo el precio del kiwi hasta llevarlo a una utilidad normal para sus productores. Estimo que es fundamental hacer funcionar los vasos comunicantes —el mercado— en todas las actividades que actualmente desempeña el sector estatal y que pueden ser realizadas por el sector privado. Empecemos por la educación y la salud. Estimo que el gran error cometido en estos sectores por los gobiernos chilenos hasta hoy ha sido el de insistir en políticas de subsidio a la oferta de los servicios antes que concentrarse en el subsidio a la demanda de los mismos. El gobierno de las FF.AA. inició el movimiento en esta dirección tanto en salud como educación, pero, desgraciadamente, no lo completó. El actual Gobierno ha retrocedido en este proceso en lo referente a la educación. Antes de entrar en tema, considero útil recordar lo que ha pasado con la vivienda, actividad en la que sí se procedió a desmantelar la actividad constructora directa del Estado y a reemplazarla por los subsidios a la demanda a través de bonos entregados a las familias más pobres y con mayores cargas familiares.

El sistema ha sido extraordinariamente exitoso por cuanto se logró desmontar el enorme aparataje productivo montado por el Estado y reemplazarlo por una gran cantidad de empresas privadas que compiten activamente entre sí. Estas han logrado disminuir, por dicha competencia, los costos unitarios de producción en forma notable, con lo cual se han podido construir muchas más casas que en el pasado. El reparto de los subsidios se ha podido hacer con poco personal y costos razonables gracias a la riqueza de los datos disponibles a través de las encuestas de caracterización socioeconómica nacional (CASEN) que se están realizando desde el gobierno pasado. El subsidio a la demanda, así implementado, ha permitido que más de 400.000 familias de escasos recursos hayan solucionado su problema de vivienda y hecho realidad su sueño de la casa propia.

Reforma a! sector educacional

Otro consenso en la opinión pública chilena es el de que la educación es un factor clave en el desarrollo económico social y político del país. Ya en la década de los '50 el profesor Theodore Schultz, de la Universidad de Chicago, y Premio Nobel de Economía, atrajo la atención sobre la educación y su impacto en el progreso económico. Sus estudios pioneros lograron demostrar que la inversión en capital humano es tanto o más importante que la inversión en bienes de capital. En el mundo moderno educar debe ser enseñar a aprender por sí mismo, en otras palabras, a pensar con método. El que antaño aprendía un oficio podía morirse ejerciéndolo e incluso traspasarlo a sus hijos y nietos. Hoy en día el avance tecnológico torna en obsoletos, a menudo varias veces en su vida, los oficios que una persona puede aprender. De ahí que los países que están en la avanzada del progreso mundial sean los que más se preocupan por sus procesos educacionales. Nosotros no podemos quedarnos a la zaga. Es un lugar común, sobre todo en el profesorado, que la mejoría en la calidad de la educación pasa por destinar mayores recursos a esta actividad. Estimo que, además de eso, y en forma más importante, lo que se necesita es una mayor eficiencia y mejor administración de los colegios. Es preciso diseñar esquemas que maximicen la libertad para que se desplieguen en todo su potencial las capacidades creativas e innovadoras de profesores, padres y alumnos. Es lo que ha sucedido, en al menos un caso, en la VIII región en el Colegio Arauco. Cito un artículo de *El Mercurio* de octubre de este año. Este colegio nació como respuesta para los hijos de los empleados de Celulosa Arauco y Constitución. En un principio no se diferenció de otros establecimientos; pero en 1990, al quedar sin director, ejecutivos de la empresa, profe-

sores y colaboradores optaron por el cambio, y con la asesoría del sicólogo Raúl Leiva, especialista en ciencias del comportamiento, en sólo dos años desplazaron de los primeros lugares de todos los rankings a los colegios de mayor tradición. En 1992 el colegio obtuvo el 3er lugar en los puntajes de la Prueba de Aptitud Académica. El 2º lugar fue para el Colegio Constitución de la misma empresa y que está planeado en igual forma que el Arauco. En la prueba del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) de 1992 el colegio sureño se impuso a los más de 4.000 establecimientos públicos y privados de todo el país que rindieron el examen. Es interesante destacar que los profesores son los mismos de antes y que el colegio no selecciona a sus alumnos. Se incorporó una iniciativa de Desarrollo del Espíritu Emprendedor para lograr que los alumnos "adquieran una actitud emprendedora ante toda situación vital". Entre sus ramos aprenden a jugar a la bolsa, crean bancos y hacen empresas. Lo bueno es que está comenzando a ser imitado —recuerden los vasos comunicantes de las economías libres— y actualmente se desarrolla un proyecto con características más ambiciosas en el Colegio Centenario de Temuco, y varias empresas están pidiendo asesoría para fundar colegios en otros puntos del país. Se estudiaría también la posibilidad de diseñar un modelo igualmente exitoso para niños sin recursos y mantenido por empresas privadas. Este ejemplo, que debe llenarnos de orgullo y de esperanza, habría sido imposible en un colegio municipalizado sometido al Estatuto Docente —de reciente imposición— que rigidiza la administración de los colegios, impone remuneraciones básicas iguales e inflexibles para todos los profesores del país y de hecho crea el sindicato único de profesores de Chile. ¿Cómo experimentar e innovar sin lo cual no puede haber real progreso?

La decisión del Ministerio de Educación de publicar, nombrando a los colegios, los resultados del SIMCE de 1992 es un muy buen primer paso pues pondrá presión en el profesorado, los centros de padres y los alumnos de los colegios peor clasificados para enmendar rumbos y mejorar su calidad.

Los resultados del SIMCE demuestran claramente que la educación estatal es, en general, peor que la educación que imparten los colegios particulares gratuitos apoyados por la subvención estatal. Los colegios particulares pagados son, a su vez, superiores a los particulares subvencionados. Queda la impresión de que la mayoría de los niños que estudian en los colegios municipalizados y parte importante de los que lo hacen en colegios gratuitos subvencionados están recibiendo una educación inadecuada para los desafíos del Chile del mañana. Los colegios particulares subvencionados cuentan con menos recursos y con niños igualmente pobres que los municipalizados y, sin embargo, tienen mejores resultados. Ello se debe a que son manejados con criterios de sector privado y tratan de alejarse de las inflexibilidades y criterios

burocráticos con que se maneja el sector más ligado al Ministerio. Pero ello es cada vez más difícil por los sucesivos cambios en las reglas del juego a que han sido sometidos. Como decía antes, el Estatuto Docente los obliga a pagar a todos los profesores del país —sin importar su rendimiento— el mismo valor por hora de clase. Aunque no los obliga a pagar las asignaciones de antigüedad, perfeccionamiento y otras, de hecho, al ser esto exigible a los municipios, los particulares han debido cancelarlas para subsistir. La diferencia está en que a los municipios se las financia integramente el Ministerio por la vía de un Fondo Complementario Directo; en cambio a los particulares subvencionados se les traspasa una suma variable, y mucho menor, en forma separada de la subvención; además, a los municipios se les está traspasando una gran proporción de los recursos del programa MECE (Mejoramiento de la Calidad de la Educación).

Podría, entonces, no estar lejano el día en que la subvención se transforme en algo sin importancia con respecto al monto de recursos que se están traspasando por la vía directa y en que, como consecuencia lógica, los colegios particulares subvencionados tengan que caer bajo el techo estatal.

A mi juicio, se ha dado un paso importante en la mejoría de la calidad de la educación al aceptarse por parte del Gobierno la modalidad de financiamiento compartido que permite a los padres financiar parte del costo de los colegios de sus hijos sin perder la subvención. Desgraciadamente ello sólo es factible, para el caso de los municipios, en la educación media ya que el gobierno la prohibió en la básica. De todas maneras, ello permitirá que los colegios que reciben estos fondos adicionales puedan mejorar la calidad de la enseñanza en forma importante. Trágico sería que cundiera la impresión de que con el tiempo la suma de las subvenciones y subsidios directos empezaran a disminuir en los colegios que participan del financiamiento compartido, pues los padres se sentirían engañados y no tendrían ningún aliciente para realizar su aporte.

Estimo que la solución de largo plazo del problema de la educación consiste en las siguientes medidas: Primero, diseñar un sistema de bonos escolares por el cual los padres de los niños que irían a colegios municipalizados y a colegios particulares gratuitos recibieran una subvención pareja por cada niño. El monto del bono debería ser el presupuesto del Ministerio de Educación dividido por el número de niños recipientes del bono después de haber restado al presupuesto el costo de las disminuidas funciones que seguiría ejerciendo el Ministerio. Con estos bonos los padres pagarían las matrículas en los colegios que libremente eligieran para sus hijos. Segundo, todos los colegios municipalizados pasarían a ser propiedad de sus profesores —o de aquellos que así lo desearan— en un 33,3%. El precio sería a valor comercial y se

pagaría a largo plazo, pudiendo imputarse a dicho precio las indemnizaciones de los profesores-propietarios. Otro 33,3% sería ofrecido a los Centros de Padres, que pasarían a ser organizaciones permanentes en la administración de los colegios. El saldo se ofrecería a empresarios particulares ubicados en las inmediaciones del colegio o se sumaría a la participación de profesores y centros de padres si no hubiera interesados. El exitoso caso del Colegio Arauco, que cité antes, me hace pensar que sería de enorme importancia que el empresariado chileno tome como propio el problema educacional en Chile. No sólo por altruismo y solidaridad —que claramente existen— sino que, incluso, por su propia conveniencia, pues las empresas podrán competir en mejores condiciones si los colegios gradúan ciudadanos inteligentes y dueños de una gran productividad.

Los recursos provenientes de la reforma tributaria podrían permitir esta incorporación que, más que los recursos financieros, aportarían la capacidad de gestión de la empresa privada. Tercero, el Estatuto Docente se derogaría. Cuarto, el Ministerio de Educación seguiría elaborando programas mínimos para los colegios, pero daría amplia libertad a los mismos para experimentar con el contenido adicional de los cursos. El Ministerio seguiría midiendo la calidad de la enseñanza a través del SIMCE, al cual daría amplia publicidad. El Ministerio podría entregar premios de estímulo a los profesores de los colegios que ocuparan los primeros lugares en el SIMCE. Los premios debieran ser importantes en dinero, pero mucho más en honrar y dar reconocimiento a quienes sobresalen en la formación de nuestros recursos humanos. Continuaría, asimismo, con los programas directos de apoyo a las 900 escuelas de peor resultado en el SIMCE y de desayunos y almuerzos para los niños más pobres. Quinto, los municipios podrían también contribuir con fondos para mejorar la calidad de la enseñanza en sus colegios, operando a través de los directores y de los centros de padres de los colegios. Sexto, sería importante que las empresas que donan fondos a los colegios se preocuparan de administrarlos, guiándolos hacia proyectos educativos y hacia el perfeccionamiento de los profesores, lo que debe ser uno de los rubros más rentables en el área escolar. La clave para reformar la educación está en mejorar la calidad de los profesores. De aquí que lo más importante sea acentuar el perfeccionamiento del profesorado y aumentar las relaciones entre éste y el empresariado.

Reforma al sector salud

La salud pareciera ser, hasta ahora, un enfermo al que ningún gobierno ha podido sanar. A estas alturas tiene todos los síntomas terminales.

La estrategia del anterior gobierno fue invertir donde las necesidades eran a todas luces mayores, focalizando la acción del Estado en la ayuda a las familias con mayores carencias, de acuerdo a los principios tan sabia y tenazmente defendidos por Miguel Kast. Muchas de las inversiones realizadas no se contabilizan en el sector salud. No obstante, un análisis técnico y estratégico demostró que era indispensable solucionar previamente los problemas de agua potable y alcantarillado rurales y urbanos, si es que deseaba mejorar las consecuencias que en el sector salud tenía la postergación de dichas soluciones. La mayoría de ellas son obras enterradas, de manera que no son las más adecuadas para mostrárselas a los electores. Pero hoy muchas instituciones internacionales especializadas destacan el caso chileno como uno de los que en el mundo han logrado mayores reducciones de las tasas de mortalidad infantil y materna en el último cuarto de siglo, en relación al producto por persona. Entre 1970 y 1993 la tasa de mortalidad infantil ha bajado de casi 80 por mil a 16 por mil, la quinta parte. La última epidemia de cólera que asoló a varios países latinoamericanos es elocuente. En Chile sus efectos fueron mínimos. Junto con las inversiones señaladas se comenzó a abrir espacios a la participación privada en la provisión de servicios de salud mediante la ley que creó las Isapres. Hoy, 12 años después, una cuarta parte de la población ha optado por abandonar los servicios públicos semigratuitos y contratar servicios con Isapres privadas. El gremio médico, que inicialmente se opuso tenazmente a las Isapres, hoy parece ser uno de sus principales defensores.

A pesar de que el gobierno anterior descentralizó en forma importante los servicios estatales, no avanzó hasta el ideal que es —al igual que en la educación— el subsidio a la demanda de servicios de salud. En un estudio publicado recientemente por la Universidad Finis Terrae, y escrito por Jorge Claro Mimica, se ha planteado algo que me parece, en principio, digno de considerarse. La proposición conduce a la privatización de los centros ambulatorios, laboratorios y hospitales en los cuales los profesionales de la salud pasarían a tener una importante participación accionaria, la que reconocería el aporte del capital humano que realizan y se pagaría con las indemnizaciones de dicho personal. Otra importante participación correspondería a socios capitalistas, entre los cuales podrían nuevamente estar incluidos los médicos y personal de salud que así lo desearan. Todas estas unidades de salud formarían nuevas Isapres que competirían por atraer a los pacientes. Las personas recibirían un subsidio mensual, igual a la diferencia entre el costo de su respectivo plan (el que depende de la composición de edades y sexos del grupo familiar) y el 7% de cotización obligatoria sobre el ingreso imponible familiar. De esta forma, todas las familias chilenas, al recibir este suplemento, bajo la forma de un subsidio del Estado, contarían con los medios económicos

para financiar un plan básico de salud prepagado, administrado por empresarios privados, que cuenta con los incentivos adecuados para desarrollar salud preventiva y reducir al máximo todo costo inútil o superfluo. De esta forma, existiría la libre elección de Isapre, sin costo para los pobres, pero no existiría, en principio, libre elección del médico, ni menos éste podría cobrar por atención prestada. Cada familia pagaría una cuota fija mensual a la Isapre para que ésta la mantenga sana. No es necesario comentar la gran diferencia en los incentivos para desarrollar planes de salud preventiva y ahorrar costos entre este tipo de esquema y el que rige en la actualidad.

El Estado mantendría su rol normativo en el sector y tendría, además, la responsabilidad de fiscalizar, de financiar a los más pobres y de promover la competencia. También financiaría un seguro universal de catástrofes en salud para eliminar este tipo de riesgo a las Isapres y garantizarles a todos los ciudadanos de que serán bienvenidos en todas ellas. El cálculo de costos ya incluye un pago mayor por quienes generan, en promedio, costos mayores como, por ejemplo, los ancianos.

El costo promedio por persona atendida, en un plan masivo de esta naturaleza, resulta ser, calculado a base de una estimación conservadora (que sobreestima su valor), de 0,432 UF mensuales. Este costo incluye el pago de toda la infraestructura y equipamiento de consultorios, laboratorios y hospitales, los que, en la actualidad, son de propiedad del Estado y que éste les vendería a estas nuevas Isapres durante un período razonable. Cada familia elegiría, libremente, la nueva Isapre a la cual aportará el monto mensual que le corresponda, siendo libre de retirarse, previo aviso, cuando lo estime conveniente, trasladando su aporte (y el de su familia) a otra Isapre que le merezca mayor confianza o le ofrezca un mejor servicio. Para adoptar estas decisiones contaría con el apoyo de un sistema especial de medición de la calidad de la salud, similar, en espíritu, al aplicado en educación y que el Estado contrataría con especialistas para luego difundirlo ampliamente.

En el trabajo citado se demuestra que no existen problemas financieros macroeconómicos para llevar adelante esta iniciativa, ya que su costo no superaría, en las condiciones actuales, el 2,3% del PGB. De este porcentaje, un 73% sería de responsabilidad estatal y un 27% privado, debido a que todo trabajador empleado seguiría contribuyendo con su actual 7%. Pequeños copagos serían necesarios para evitar el exceso de consultas, las que se producirían en el caso de que los usuarios percibieran el sistema como gratuito. Si se considera que el costo total para el país de los aportes para financiar la salud en 1993 será del orden del 6% del PGB, del cual un 4% es financiado por el Estado y un 2% por el sector privado, ello significa que queda un saldo de 1,7% del PGB (4%-2,3%) para financiar el resto de las funciones reservadas al Estado, cifra que se considera más que suficiente.

Conviene dejar establecido, desde ya, que el plan de salud considerado es de una calidad muy superior al que actualmente acceden estas personas. Se podría asegurar, por ejemplo, que en poco tiempo se acabarían las colas para obtener atención. Además, el sistema propuesto contempla una cobertura universal, incluidos, muy especialmente, los ancianos, quienes son, al fin de cuentas, los mayores demandantes individuales de servicios de salud.

Debe tenerse siempre presente que otorgar el servicio de salud a 13 millones de personas no es una tarea fácil. Por este motivo, a la hora de ejecutar esta empresa de tanta trascendencia social, no sobra nadie. Deben participar médicos, enfermeras, laboratoristas, pero también, economistas, ingenieros, contadores y abogados. Son los profesionales especialistas en diversas áreas quienes más pueden aportar y quienes tienen, por tanto, mayores responsabilidades.

No obstante, el aporte del trabajo de los empresarios, llamados a ser los protagonistas en la gestión es, tal vez, el más fundamental. Son ellos los especialistas en administrar empresas complejas y éstas lo son en extremo. Nuestra responsabilidad y la del Estado es para con los pacientes. Con toda la población y no sólo con los sindicatos de trabajadores de la salud, quienes son un *medio* muy importante para cumplir este objetivo social básico de justicia; pero no son el *fin*. La salud más eficiente posible, dados nuestros recursos limitados, es el verdadero objetivo.

La eficacia del sistema de precios para asignar los recursos escasos, la eficiencia que se logra en el uso de información dispersa y casi infinita, los incentivos inherentes a la propiedad privada son los elementos que han hecho triunfar en el mundo la gestión flexible y descentralizada del mercado y la libre capacidad de emprender, sobre la planificación centralizada. En nuestra opinión, igual cosa sucederá en Chile. Cuanto antes mejor. Los pobres —verdaderamente— no pueden esperar, menos en este caso en que ello significa dolor y, en no pocos casos, la muerte.

Si Chile desea seguir creciendo, no sólo en los aspectos económicos, sino también en los sociales, creemos, sinceramente, que este tipo de ideas merece, a lo menos, la oportunidad de ser honestamente probada en un proyecto piloto.

Privatización de todas las empresas estatales

El hombre no resiste la tentación de hacer el bien aunque sea a palos. Las élites gobernantes que tienen el poder político son las que más caen en este pecado y ello explica en gran medida lo mucho que demoró en derrumbarse el

paraíso socialista. Y, sin embargo, se derrumbó. Afortunadamente no es necesario que los políticos se pongan de acuerdo para que las institucionalidades caducas se desplomen y nazcan otras nuevas y más eficientes como lo ha señalado el profesor North antes citado. Las nuevas instituciones también las pueden crear, y, de hecho, las crea el sector privado. ¿De qué otra manera nos podemos explicar el excelente rendimiento de la economía italiana a pesar de que la institucionalidad política estaba corrompida y su poder contralor habría condenado al país al estancamiento? La respuesta del sector privado fue la economía subterránea que sobrepasa el 40% de la oficial. De igual manera sortearon los peruanos los increíbles desaciertos de un mesías estatista, que en Chile alcanzó una fugaz popularidad entre algunos intelectuales, técnicos y políticos.

Las asociaciones comerciales que han terminado exitosamente en mercados comunes —como la Comunidad Europea— han basado su éxito en el empuje y capacidad de los empresarios privados. Respecto de los que han fracasado —como el Pacto Andino—, ha sido porque no han logrado aterrizar en lo práctico del funcionamiento de los mercados y se han quedado en la ilusión de la retórica fantasiosa. No cabe duda de que a la corta o a la larga la lógica económica termina por imponerse. Lo que les conviene a los países es, lógicamente, que sea a la corta, pues así se gana en eficiencia y en crecimiento.

Es por estas razones que me atrevo a hacer un pronóstico: todas las empresas estatales chilenas van a ser privatizadas. Lo que no me atrevo a precisar es cuándo va a suceder esto. Sé que voy a ser acusado de dogmático por propiciar la privatización total de las empresas estatales. Dado que dogmático es aquel que se aferra a sus convicciones aún cuando la realidad las contradiga, me siento cómodo. La experiencia, no sólo en Chile sino que mundial, indica que las privatizaciones han sido exitosas y que siempre las empresas privatizadas han mejorado sustancialmente sus utilidades y su eficiencia.

Debo confesar que no me sorprende que los políticos, en general, se opongan a las privatizaciones, pues ellas les quitan importantes grados de influencia y poder. Nombrar a los más altos ejecutivos y al numeroso personal de nivel medio es una prerrogativa política nada despreciable. Pero lo que sí me extraña es la oposición que generan las privatizaciones en el estamento de los trabajadores de las empresas en cuestión. He examinado algunos estudios sobre las empresas eléctricas privatizadas y el resultado es que los trabajadores de ellas han sido inmensamente favorecidos. Para empezar, ninguna ha despedido trabajadores, sino que, por el contrario, en todas la dotación ha aumentado. En Chilectra se contrató a casi 500 personas adicionales entre 1987 y 1992. Las remuneraciones han crecido en términos reales sobre un 5% anual, pero,

además, los trabajadores que se convirtieron en capitalistas populares reciben dividendos del orden de cuatro sueldos al año.

Cabe señalar que las sociedades de trabajadores sólo reparten a sus socios el 40% de las utilidades en dividendos, pues el 60% restante va a pagar las deudas contraídas para adquirir las acciones. El caso de Chilgener es similar, pues un accionista que en 1988 haya comprado acciones por el equivalente de $100 de septiembre de 1993 ha recibido $104 en dividendos y ha visto aumentado su valor bursátil en $ 672.

Fuera de estos beneficios laborales están las inversiones, tanto dentro como fuera de Chile, que han realizado estas empresas y que permiten afianzar nuestro crecimiento económico. Así como la privatización temprana de las empresas eléctricas permitió que éstas invirtieran en las privatizaciones posteriores de Argentina, es dable suponer que nuestra tardanza en privatizar otras actividades, como los puertos, permita que sean extranjeros los que participen en Chile al momento de su privatización. Iremos perdiendo así la ventaja que logramos, al anticiparnos en el esfuerzo privatizador, frente a países como Argentina, Perú, México, Bolivia y otros que han iniciado agresivos y totalizantes programas de privatización. Ojalá despertemos pronto al desafío de nuestros vecinos. El Ministro de Economía de Argentina me explicó recientemente que la "desregulación" de los puertos había tenido importante impacto en el costo portuario argentino, el que se redujo a la quinta parte. Me dijo, además, que pronto licitarían todos los puertos y que ahí sí que habría un aumento adicional importante de eficiencia. Esto contrasta con una noticia que he tenido hace poco, en el sentido de que entre las últimas modificaciones aprobadas por el Congreso al contrato individual de trabajo se ha incluido una que condiciona la calidad de trabajador portuario a haber seguido un curso de capacitación autorizado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo. Es de esperar que no sea el sindicato el que tome los exámenes de tal curso. No creo que puedan haber dudas de que este es un primer paso para cerrar el mercado laboral portuario. Pobres exportadores chilenos: tendrán que volver a trabajar con "medios pollos" a corto plazo y verán aumentados sus costos directos por el monopolio y los indirectos por la ineficiencia.

Jorge Claro ha propuesto aplicar la idea del Presidente de Bolivia, la que consiste en llamar a licitación nacional e internacional para capitalizar las empresas estatales bolivianas y obtener por ello un porcentaje importante de las empresas (49% sugiere el Presidente). El saldo se les regalaría a todos los bolivianos adultos. La forma no se ha definido, pero es probable que incluya una parte de libre disposición en cuotas anuales durante unos 3 años. Se propone que el saldo se distribuya en cuentas individuales administradas por empresas similares a las AFP chilenas, las que se espera implementar en el

corto plazo. La fórmula es ingeniosa y podría aplicarse en Chile a las empresas que necesiten capitalizaciones importantes como es el caso de las bolivianas. Estimo que el regalo de acciones puede ser una excelente forma de enfrentar el problema de la extrema pobreza, pero que, en ese caso, habría que hacer intransferibles las acciones durante un largo plazo y dejar que los pobres recibieran sus dividendos hasta que valoren lo que tienen. En todo caso, dentro de los que capitalizan, si es necesario, o de los que compran las acciones, en caso contrario, debe incluirse a los trabajadores de la empresa como capitalistas populares.

Privatización de Codelco

He dejado para el final el caso de Codelco por tratarse de la empresa chilena más grande e importante. Para nadie es un misterio que Codelco tiene graves problemas de costos comparativos. Hace 10 años sus costos estaban muy por debajo de los de sus competidores norteamericanos; pero en 1993 es altamente probable que ellos estén con costos similares o inferiores a Codelco. En grado importante, esto tiene que ver con los niveles de inversión. Los norteamericanos invierten lo que necesitan, y Codelco lo que puede. La inversión en la mina Radomiro Tomic no ha podido realizarse por falta de fondos e igual destino correrá, sin duda, la llamada Mansa Mina. Otra razón para este acortamiento de diferenciales de costo está en que los norteamericanos ajustan su fuerza de trabajo a sus necesidades, y Codelco, por problemas políticos, debe mantener una importante sobredotación de trabajadores. Estos van desde los ausentistas, improductivos, hasta quienes han quedado obsoletos por cambios tecnológicos pasando por funciones que no es de interés de Codelco desarrollar. Se estima que la sobredotación asciende a alrededor de 10.000 trabajadores que tienen un costo para la empresa de entre 25.000 y 30.000 dólares mensuales. El costo anual de esta ineficiencia es, pues, de entre 250 y 300 millones de dólares.

Recientemente se ha producido un hecho que no vacilo en catalogar de histórico; me refiero a la venta a inversionistas extranjeros del 51% de la mina El Abra por un valor de 555 millones de dólares. La ley permite esta asociación en El Abra por tratarse de una mina no incluida dentro de los yacimientos de reposición de Codelco. En estos últimos no existe esta posibilidad, lo que parece absurdo pues puede significar que dichos yacimientos demoren mucho en ser explotados, dado que el Fisco siempre tiene urgencias financieras para solventar sus programas sociales y es, por tanto, reacio a destinar elevadas sumas a la explotación de minas de Codelco.

Lo alentador en El Abra es no sólo el elevado precio obtenido, sino el haber podido ceder el 51%, de modo que la administración de esta mina será hecha por el sector privado. Esto es importante, pues se establecerá una medida comparativa de eficiencia entre las minas de Codelco y la nueva mina mixta. Las informaciones recientes indican que El Abra tendrá un costo directo de alrededor de 40 a 45 centavos de dólar por libra de cobre. Si a los costos promedio de las minas de Codelco, de aproximadamente 69,5 centavos de dólar por libra, les restamos la depreciación, los intereses y el diferencial de mayor costo por tratarse de sulfuros —dado que El Abra contiene óxidos— se llega a un costo directo para Codelco de entre 52 y 54 centavos de dólar por libra. Dado que este es un costo promedio, es obvio que algunas minas de Codelco deben estar por encima de este costo y otras por debajo. Es muy difícil pensar que una administración estatal, elegida con criterios políticos, y desprovista de considerable apoyo financiero para realizar importantes inversiones, pueda lograr las sustanciales reducciones de costos que son necesarias.

Mientras más tiempo pase, mayores serán los problemas y menor el precio al cual se podría privatizar Codelco.

Lo que es urgente, en todo caso, es flexibilizar de ley de Codelco para permitirle a éste asociarse con privados para la explotación de Radomiro Tomic, Mansa Mina y cualquier otro proyecto minero de que disponga Codelco.

Quisiera aprovechar esta oportunidad para rendir un caluroso homenaje a los ejecutivos de Codelco, personalizados en su Presidente Ejecutivo, don Alejandro Noemi Callejas, y su Vicepresidente Ejecutivo de Operaciones, don Máximo Pacheco Matte, por la extraordinaria negociación realizada en el caso de la mina El Abra. Ojalá en el futuro próximo podamos beneficiarnos de otras de igual naturaleza.

En el presente trabajo he recibido una valiosa ayuda de Patricia Matte, de Jorge Claro y de Juan Carlos Méndez, de modo que los errores son culpa de ellos por haberlos cometido y míos por repetirlos. □

CONFERENCIA

DESARROLLO Y ESTABILIDAD

UNA INTERPRETACIÓN HISTÓRICA

Pablo Baraona Urzúa

En estas páginas se examina el devenir de la economía chilena en este siglo, a la luz de la influencia decisiva que han ejercido sobre ella tres corrientes principales de pensamiento en el mundo.

En una primera parte, el análisis recae en la gravitación de dos figuras capitales: Marx y Keynes. Respecto del primero, se subraya la penetración en Chile de sus proposiciones, a partir especialmente de 1930, y sus consiguientes efectos. En relación a Keynes, se destaca su aporte a la ciencia económica y se advierte que sus intérpretes en América Latina hicieron una lectura equivocada de sus planteamientos, en particular al incorporar indebidamente al tema del desarrollo muchos de los conceptos provenientes de su estudio de las crisis y ciclos económicos, razón por la cual las políticas de corte keynesiano en la región habrían de adquirir un sesgo inflacionario.

En la segunda parte se reseñan las principales ideas de la renovación del pensamiento económico en el país, subrayándose la incorporación de éstas en las escuelas universitarias y su acogida y aplicación en el gobierno del general Pinochet.

PABLO BARAONA URZÚA. Rector de la Universidad Finis Terrae. Ha sido Ministro de Economía, Ministro de Minería y Presidente del Banco Central. Consejero del Centro de Estudios Públicos.

Estudios Públicos, 53 (verano 1994).

La historia más reciente de Chile, especialmente de la última mitad del siglo XX, es pródiga en problemas económicos graves: crecimiento bajo, con fluctuaciones pronunciadas y frecuentes, y una inflación que acompaña al país como la más íntima amiga desde los años cuarenta. Cabe preguntarse por la razón de un desempeño tan mediocre, que aparentemente contradice los conocimientos económicos que están en los libros y la calidad de las clases dirigentes del país.

La hipótesis

La conclusión provisional que explicaría este pobre desempeño estaría fundada en uno o varios de tres factores importantes: a) ignorancia sobre el funcionamiento de una organización económica de mercado; b) una estructura sociopolítica que llevaba fatalmente a un desempeño mediocre, y c) la búsqueda intencionada de crisis que llevaran al cambio del sistema por otro estatista, centralizado y socialista, más justo y eficiente a juicio de muchos.

a) Que de economía nunca han sabido en el país; que el desempeño mediocre de nuestra organización económica se debe a gran ignorancia; que la inflación es tan alta porque no se sabe por qué se produce; que las fluctuaciones económicas son tan altas porque no se sabe cómo evitarlas y que el crecimiento es tan bajo por alguna fatalidad: sequías y terremotos, el imperialismo, la flojera de los chilenos y su tendencia a ser especuladores, etc. Todas ellas serían afirmaciones plausibles. La verdad es que habría motivo para pensar que esa es la razón de nuestros males.

En algunos textos de los años treinta a cincuenta se encuentran párrafos e incluso libros completos que sugieren que había muy poca gente que entendiera cómo funciona la economía de mercado, o cómo enfrentar los problemas que ella iba presentando.

Así, por ejemplo, hay un texto del año 1939 que reproduce debates en la Cámara de Diputados y en el Senado —poco después del terremoto de Chillán— sobre un proyecto de ley del Ministro de la época, llamado Roberto Wacholz, radical, que crea la Corporación de Auxilio y Reconstrucción para la zona afectada y la Corporación de Fomento de la Producción, actual Corfo.

En ese debate, en el que participan personas muy calificadas de todos los partidos, llama la atención —y puede servir de base para confirmar aquello de que en la ignorancia puede haber parte de la explicación del mal desempeño del país— que el financiamiento principal que se da a la Corfo provenga de

bonos emitidos por el Estado y comprados por los bancos, obligatoriamente, con su encaje. Sólo dos, de las tantas personas que intervinieron en el debate en aquella época, dijeron que obtener recursos del encaje era una ilusión. Los demás parlamentarios no se daban cuenta que ésta era una simple emisión de dinero. Probablemente se puede reconocer en este hecho un impulso vigoroso a la inflación que hemos tenido desde comienzos de los años cuarenta.

Pero hay más elementos para pensar que la ignorancia jugó un papel en la historia chilena del siglo XX. Un texto —memoria de un hombre público distinguido que actuó entre los años veinte y sesenta en la política chilena en forma muy activa— de don Arturo Olavarría Bravo, que se llama *Chile entre dos Alessandri* (se refería a don Arturo en los años 1920 y 1932 y a don Jorge hasta el año 1964) nos dice que para él, que debía tomar decisiones políticas todos los días, la inflación era exclusiva culpa del Ministro de Economía que firmaba los decretos de alzas de precios. Olavarría decía que si hay un tipo de débil carácter sentado en el Ministerio de Economía que firma decretos de alza (cuando la mayor parte de los precios estaban fijados), la inflación era, entonces, de su culpa exclusiva.

Hay, sin duda, en estos textos y en otros, base para atribuir a la ignorancia una parte del pobre desempeño de la economía chilena en el siglo.

b) Un segundo factor, que puede haber influido en el desempeño de la economía chilena, consiste en la generación de una organización sociopolítica tal que hacía que ciertos problemas —conociendo de verdad su solución: la inflación, las grandes fluctuaciones económicas, el estatismo exagerado, el proteccionismo— permanecieran, o se acentuaran, y no se arreglaran. La razón de esta coexistencia de la enfermedad con el remedio estaría en ciertas fallas de la estructura sociopolítica, que hacía que aun las personas mejor intencionadas y más lúcidas, teniendo que tomar una decisión, se vieran forzadas, por la presión política, a tomar la incorrecta o equivocada.

Durante mucho tiempo se ha sostenido que la inflación es un problema esencialmente político. Creo que sigue siéndolo. Ya en los años cincuenta estaba desprestigiada la idea de que la inflación era buena, que creaba incentivos económicos y que el crecimiento era mayor con ella que sin ella, cosa que estuvo de moda en los años cuarenta en Chile. Ya en los años cincuenta era opinión unánime de economistas y políticos que la inflación era una enfermedad grave. Sin embargo, subsistió y creció en Chile entre los años 50 y 73. Aún subsiste en alguna medida.

Cabe preguntarse ¿por qué? Los partidos políticos y las instancias gubernamentales sabían que la inflación es un problema esencialmente monetario que consiste en la pérdida de valor del dinero. Sin embargo, continuaba.

La hipótesis es que puede deberse a problemas en la estructura sociopolítica que hacen a los gobiernos optar durante muchos años entre dos males y elegir el menor. Por ejemplo: tener desempleo alto o inflación; huelgas o inflación; crisis en balanza de pagos o inflación, etc.

Si la fuerza sindical en algunos sectores es poderosa y difícil de resistir, ésta puede conseguir reajustes de salario más allá de lo compatible con el pleno empleo; en ese caso, la forma de llevar la economía a una situación mejor es a través de una política de mayor gasto que reduzca los salarios reales en un determinado monto, iniciando un ciclo de reajustes sobre la base de la inflación pasada.

En el campo del presupuesto público se pueden encontrar otros ejemplos demostrativos de la inflación como problema político. Siempre es más fácil aumentar el gasto que los impuestos porque los beneficios de un nuevo gasto público están concentrados y son conocidos; los perjuicios de mayores impuestos —incluido el impuesto inflación— son más diluidos y desconocidos. Se crea así un problema de déficit fiscal financiado con dinero nuevo, difícil de resolver. De la inflación, por ejemplo, se puede culpar a muchos factores, como de hecho se hizo: monopolios, comerciantes inescrupulosos, etc., especialmente cuando es políticamente imposible controlarla.

En el año 1966, siendo Presidente de la República don Eduardo Frei, el país había tenido un par de años económicos buenos desde el punto de vista internacional (precio del cobre, tasa de interés, etc.), además, tenía gente competente manejando la economía como Carlos Massad, presidente del Banco Central; Jorge Cauas, vicepresidente del Banco Central; Sergio Molina, Ministro de Hacienda, y otros. Una de las políticas en que se ponía extremo cuidado en esa época era en la de remuneraciones.

El mapa político era complicado en Chile en esos años: Un Partido Comunista muy activo, especialmente en los sindicatos, y un gobierno muy involucrado tanto en la solución de los conflictos laborales como en la fijación de los precios. Hubo una huelga muy grande en la fábrica Cemento Melón, en La Calera, que era "la" empresa cementera de Chile. En consecuencia, la huelga paralizaba muchas actividades, como la construcción, además de las propias de la empresa. El equipo económico de gobierno estaba firme, diciendo que había una política de remuneraciones que debía respetarse. Cemento Melón era un monopolio interno, con precios fijados, con protección aduanera alta, trilogía prevalente en muchas industrias de la época. La fuerza del movimiento sindical era, pues, muy alta, y entraba en conflicto con el plan de estabilización económica del gobierno. En plena huelga aparece en escena el ala política del gobierno y el Ministro del Interior de la época corta el nudo, yendo él a La Calera a arreglar el problema; lo arregla, termina con la huelga y

con un plan económico que podría haber tenido bastante éxito. Después, otros sindicatos continuaron forzando la situación hasta conseguir remuneraciones más altas; por lo tanto, para mantener la economía más o menos caminando y sin fricciones muy grandes, el gobierno hubo de renunciar a una tasa de inflación substancialmente más baja.

Otro caso ilustrativo del punto: en esa época, a los trabajadores de Ferrocarriles del Estado se les utilizaba para probar a los gobiernos de tumo. Recordemos que no había carretera longitudinal en esos años y que el único medio de transporte importante era el ferrocarril. Una paralización de ferrocarriles era una paralización del país, porque regiones completas quedaban sin trigo, harina, carne, bencina, etc. Ferrocarriles era una empresa grande, bien organizada, con una gran conciencia política en sus gremios. Una huelga allí era un arma poderosa para negociar, conseguir beneficios y dar una indicación sobre cuánto se debían o podrían reajustar los salarios de las grandes empresas monopólicas del país. Toda la estructura económica hacía que las huelgas en empresas como las citadas fuesen bastante frecuentes con muy buenos resultados para sus trabajadores.

Algunos funcionarios de la empresa se quedaron hasta 1991 con esta historia, bastante vieja. Hubo una huelga de ferrocarriles: en el país no pasó absolutamente nada, nadie se percató de ella. ¿Qué había cambiado?: lo que hemos llamado estructura sociopolítica del país.

Estos casos pueden servir para ilustrar las fallas en la organización social que explicarían el mediocre desempeño de la economía en el siglo. Un desajuste de la organización social tal que el mejor intencionado y conocedor de los gobiernos podía hacer poco, a pesar de tener teóricamente el poder.

c) Una tercera hipótesis es que, en ocasiones, este mal desempeño de la economía haya sido deliberadamente buscado. Mi interpretación es que en una época —de 1970 a 1973 fundamentalmente— éste fue el factor más importante del mal desempeño. La influencia del marxismo desde 1938 en adelante fue muy importante en la discusión de las políticas sociales. Es su postulado que "para destruir el capitalismo, envilece su moneda". Este envilecimiento podía ser hecho de muchas maneras, pero, sin duda, la más fácil es con un exceso de gasto que provoque una inflación altísima. Tiene, además, la ventaja de poder echar la culpa de ella al empedrado: comerciantes inescrupulosos, empresarios insensibles, grandes monopolios, atraso agrario, etc.

En tiempos de la Unidad Popular, gente inteligente y bien formada, militantes de los partidos de la extrema izquierda, decían, con todas sus letras, que lo hecho en esos años era deliberado para destruir los últimos vestigios de lo que ellos llamaban capitalismo, por la vía de envilecer su moneda y suprimir

el mercado. Además, tuvieron razones adicionales para ganar poder político en corto tiempo e hicieron políticas expansivas que estaban muy conscientes de los efectos de largo plazo que tendrían. El largo plazo les interesaba poco si no habían sido capaces de destruir el sistema.

Así, pues, frente al pobre desempeño de la economía chilena en el siglo XX habría tres grandes vertientes para explicarlo: ignorancia de la clase dirigente; un desajuste grave en la estructura social que impedía que las decisiones correctas se pudieran tomar, y, una tercera, que el pobre desempeño haya sido deliberadamente buscado para destruir un sistema, para partir de cero y construir una nueva sociedad. Esto último no sólo lo sostenía el Partido Comunista; en esa época la revista *Mensaje*, de los jesuitas, por el año 1963, publicó un número especial con una selección de artículos cuya tesis central era que este país debía partir de cero.

Los hechos

Veamos qué sucedió en la economía durante el siglo. En 1900 un dólar americano costaba $ 4 (cuatro pesos); hoy día un dólar americano, que está muy depreciado respecto al de inicios de siglo, vale 400 millones de pesos. En 1959, al inicio del gobierno del Presidente Jorge Alessandri, se da una situación tal que en los libros no había espacio para escribir ciertas cifras financieras, los cajeros de los bancos se pasaban el día escribiendo números y éstos no cabían en los cheques. Se decidió cambiar mil pesos por un escudo. Diecisiete años después, bajo la presidencia del general Pinochet y siendo Ministro de Hacienda don Jorge Cauas, vuelve el problema: las máquinas computadoras esta vez ya no servían, ni los billetes, y se cambian mil escudos por un peso.

La historia de la inflación chilena es fantástica

Del año 1901 a 1928, el dólar sube de $ 4 a $ 8; de 1928 a 1940 los precios se duplican; de 1940 a 1945, en 5 años, los precios se duplican; de 1945 a 1948, en 3 años, los precios se duplican nuevamente. Ahí preocupa un poco el asunto y se frena el proceso. Entre 1948 y 1952, en 4 años, los precios se duplican; pero cada vez que se amortiguaba la inflación volvía con más ímpetu, porque de 1952 a 1954, los precios se duplican; y así entre 1954 y 1955, entre 1955 y de 1958 a 1962. Por último, en el año 1973, mal medidos, se multiplican por 5; en 1974 por 4 en un año; en 1975 por 4; en 1976 por 3; en 1977 comienza a bajar y se inicia una inflación como la acostumbrada en los

años sesenta. Chile es un caso de permanente inflación a partir de los años cuarenta.

Otros países la han tenido más reciente y de menor duración. El único país que durante prácticamente 50 años ha vivido con una inflación alta, de dos dígitos —con la excepción de 1960 y 1961, y del año 1981—, es el nuestro. Desde 1946 hasta ahora, sólo en tres oportunidades ha sido inferior al 10%. Este récord es muy malo.

Si se miran las fluctuaciones de la producción, se advertirá que ellas son terribles. Entre 1914 y 1915 baja la producción nacional en 14%; el año 1919 baja un 21%; en la gran crisis de los años treinta (1930-1932) baja en más del 50%; en 1947 baja el 6%; en 1975 el 13%; y en 1982-1983, lo hace un 15%. Han sido recesiones demasiado pronunciadas si se tiene en cuenta que en los Estados Unidos, por ejemplo, se define como recesión una situación en que el PGB no aumenta en dos semestres consecutivos.

Desde el punto de vista de la estabilidad, este país no tuvo un récord bueno; desde el punto de vista del crecimiento, tampoco.

En 1920 este país exportó casi 500 millones de dólares; y pudo llegar a esa cifra de nuevo sólo en 1955. O sea, 35 años después. En 1932 las exportaciones cayeron desde el orden de los 400 millones de dólares a sólo 59. Esto es como si hoy día el país bajara de poco más de 10 mil millones de dólares de exportaciones normales a 1.400 millones, lo que es equivalente a que desaparecieran el cobre, la fruta, todo el resto de la minería y toda la pesca. Ese fue el efecto de la crisis de los años treinta en Chile.

¿Cuál es entonces la hipótesis que prevalece?, ¿puede deberse a la ignorancia?, ¿puede deberse a un desajuste en la estructura social, económica y política del país?, ¿a gestiones deliberadas de gobierno? Todas o ninguna porque el problema es que esta economía ha entrado en crisis profundas sólo cuando el mundo, especialmente Estados Unidos, ha entrado en crisis no tan profundas. La economía chilena no ha tenido una evolución autónoma.

Analizando la última recesión (1982-1983), ésta se inicia con el problema de la deuda externa, generada a su vez por el alza del precio del petróleo y la consiguiente recesión en Estados Unidos. Este país incrementó así su deuda, repentinamente, en 12 mil millones de dólares. En la penúltima recesión, en 1975, la tasa de interés internacional se duplica, el precio del petróleo se multiplica por cinco en poco tiempo y el cobre bajó a menos de la mitad.

Sergio de la Cuadra, entre otros, ha estudiado todas las recesiones chilenas del siglo y afirma que sólo una podría ser autónoma, generada por un problema climático, en tiempos en que la agricultura era más importante.

Las fluctuaciones económicas pueden haber sido mal manejadas y, en tal caso, las vertientes de explicación para el mal desempeño económico

pueden ser aplicadas a un mal manejo. No puede atribuirse a los chilenos, sin embargo, haber ocasionado las crisis. Todas las grandes fueron importadas.

Para un correcto análisis hay que mirar, en consecuencia, tanto los hechos internacionales como las ideas en boga durante el siglo, porque son importantes para un país que no ha generado sus enfermedades ni ha sido inmune a las ideas que prevalecieron en el mundo durante el siglo.

Los hechos de influencia económica más importantes del siglo son:

1. La llamada Primera Guerra Mundial o la Guerra de 1914, en que prácticamente desaparece el comercio internacional; las economías exportadoras de maquinarias e insumos modernos se adaptan para enfrentar la guerra, por lo tanto, muchos productos que exportaban escasean. La energía también. Se genera así un impulso para que los países traten de autosustentarse. Ya no es fácil importar y los bienes necesarios hay que producirlos en el país a muy alto costo. El transporte y los puertos se tornan inseguros y el grado de cumplimiento de compromiso es precario.

2. Años más tarde, la crisis del 30 golpea muy fuerte. Los suicidios y las quiebras en los Estados Unidos y otros países ricos han llegado a ser legendarios. En Chile, la producción bajó a la mitad y las exportaciones a la séptima parte. Ello condicionó, también, una serie de políticas en el país, empujando de nuevo a más intervención y a menor apertura. No había con qué importar. Es difícil que un gobierno se quede con las manos amarradas cuando la mitad de la población sufre hambre o está desocupada; el impulso fue, pues, muy vigoroso para que los gobiernos de la época intervinieran y cerraran las fronteras.

Altas tarifas y cuantiosas compras estatales protegieron la incipiente industria nacional, lo que hoy consideramos malas prácticas desde el punto de vista de una buena política económica: el estatismo y el cierre del comercio fueron así fortalecidos.

La Segunda Guerra Mundial provocó nuevamente escasez, por ejemplo de combustibles. A los vehículos les ponían un artefacto a leña, aserrín o carbón para reemplazarlo, aunque estropeaban los motores. Aparecen entonces las prospecciones públicas en busca de petróleo. A su vez, como el petróleo y el gas escasean hay que construir las centrales hidroeléctricas, todo ello bajo la dirección del Estado.

Estos hechos provocan reacciones similares en todas partes, tal como mucho después las provocarían la caída del muro de Berlín y el fin de la revolución soviética.

Después de la Segunda Guerra Mundial nacen las estrategias para administrar la paz y superar la crisis económica. Se crea la necesidad de instituciones o plataformas de acuerdos.

Así nacen Naciones Unidas y otras instituciones relacionadas con ellas, como el Gatt, para tratar de aumentar el comercio, rebajando aranceles y eliminando otras trabas, pues todos los países del mundo habían sido víctimas del cierre del comercio. También el Fondo Monetario Internacional, que es muy importante hasta hoy día en su esfuerzo para que los países se mantengan abiertos al comercio, proveyéndolos de asistencia de corto plazo para enfrentar crisis de balanza de pagos sin recurrir a restricciones comerciales. Por último, el Banco Mundial, importante por la ayuda de largo aliento para resolver problemas estructurales de las economías. Todas esas instituciones son hijas de la Segunda Guerra Mundial.

Las ideas

Sin embargo, estos hechos fueron afectados también por grandes ideas. En Chile y otros países mucha gente pensaba que cerrar el comercio y estatizar la economía no era una desgracia, sino una muy buena cosa y se luchó aquí y en otras naciones por mantener y acrecentar tanto la protección como el control del gobierno sobre la economía.

La diferencia entre unos y otros provino de las ideas. Los efectos de las guerras y las crisis habían sido similares en todos ellos. Para algunos lo que había pasado era una desgracia y para otros era muy bueno que sucediera y había que profundizar el proceso. ¿A qué se debe esta diferente visión?

A mi juicio, Chile fue invadido durante el siglo por ideas sociales atribuidas a dos genios. Prácticamente no hubo posición económica que no estuviera referida a alguno de ellos: Marx, o el marxismo con todas sus manifestaciones; Keynes, o el keynesianismo con las suyas.

Karl Marx

Marx escribe su *Manifiesto comunista* en 1848, en compañía de su amigo Engels. Hacia fines del siglo XIX se publica *El capital* y comienza la influencia devastadora de este hombre que era, en su vida pública y privada, un anarquista. Un hombre en permanente conflicto con el mundo; radical en sus juicios. La sociedad sin clases, la igualdad completa y su teoría de la explotación de unos hombres por otros hombres ganan terreno no sólo en la Unión

Soviética con la revolución bolchevique de 1917. A la revolución le sigue una forma de hacer las cosas como Marx pretendía: la abolición de la propiedad privada, de todo tipo de manifestación espiritual trascendente y, en consecuencia, el manejo por parte del gobierno de toda la actividad económica.

El marxismo impregna el devenir político y el pensamiento en este país e influye decisivamente en todas las naciones del mundo. El marxismo se hace importante en los centros más influyentes de poder: las universidades, los sindicatos —mientras más fuerte es el sindicato, más fuerte es la influencia marxista en ellos—, en los propios partidos comunistas y socialistas, pero es en los partidos cercanos a ellos, partidos de centro o de izquierda, donde penetra con mayor fuerza. Chile está marcado por una influencia decisiva del marxismo en las decisiones de gobierno desde el año 1920 hasta 1973, excepcionalmente por una gestión directa.

Todos fuimos influidos en grado importante por esas ideas. Los partidos de centro fueron infiltrados tanto ideológica como políticamente; instituciones tan respetables como la Iglesia y las universidades también lo fueron.

¿Cuáles son los ejes del pensamiento marxista que marcaron a los economistas en Chile? El marxismo, aunque no lo diga explícitamente, tiene incorporado a Malthus en su análisis, aquel monje y matemático que sostuvo que la producción de alimentos aumentaría en progresión aritmética en tanto la población lo iba a hacer en forma geométrica. Si así fuera, presenciaríamos hambrunas generalizadas y guerras, pues las naciones poderosas buscarían nuevas tierras para alimentar a su gente. Por lo tanto, de no haber cambios radicales, éste sería un mundo de guerra y de hambre.

Cabe destacar también una influencia muy decisiva en Marx del pensamiento de David Ricardo, economista clásico discípulo de Adam Smith. La renta económica —aquella remuneración que se obtiene sin hacer nada—, generada en una oferta limitada de factores productivos, reconoce su paternidad en D. Ricardo. Este pronosticó que los terratenientes iban a aumentar cada vez más sus ingresos y su poder, debido a que el precio de los alimentos subiría cada vez más ante la escasez de nuevas tierras.

Corolario de los supuestos anteriores es la ley de bronce de los salarios. Si aumenta la población en progresión geométrica, la producción de alimentos en progresión aritmética y, además, hay latifundistas propietarios ganando rentas económicas crecientes, habrá un proletariado obteniendo sólo un salario de subsistencia que nunca sobrepasará a lo necesario para mantenerlo vivo. El día que haya una remuneración superior a ésa, aumentará la población y la fuerza de trabajo lo suficiente para que vuelva el salario a estar al nivel de subsistencia. O sea, el proletariado no tendrá posibilidad alguna de aumentar

sus ingresos por encima del nivel de subsistencia... a menos que no haya terratenientes.

Incidentalmente, sería bueno reflexionar acerca de estas oleadas de terrorismo intelectual que cada cierto tiempo azotan al mundo. El marxismo parece haber sido otra más, como algunas actuales manifestaciones ecologistas. Detrás de ellas siempre hay una subvalorización de la capacidad de reacción de los seres humanos.

Esos son, a nuestro juicio, los elementos centrales de la influencia marxista desde un punto de vista económico. Cambió el panorama, pues hoy la influencia de Marx es baja; lo que queda es de corte más bien romántico, no intelectual. Algunos rezagos quedan de su interpretación histórica, pero el marxismo como construcción para el futuro, como utopía, desapareció, fundamentalmente, porque sus supuestos no se dieron.

La población creció mucho menos de lo previsto; mientras más se desarrolla y se cultiva un país, más moderado es el crecimiento de su población y más envejece ésta. La producción de alimentos ha crecido espectacularmente, tanto que en muchos países hay que pagarles a los agricultores para que no cultiven; hay tierras "ociosas" por iniciativa de los gobiernos para no arruinar a quienes están produciendo más de lo que se "necesita". Los agricultores de los países desarrollados podrían alimentar a todo el mundo si les permitieran regalar alimentos a los países más pobres o si el comercio fuera más libre, cosa a la que se oponen las naciones más pobres porque protegen su propia agricultura. No sucedió, en definitiva, lo que Marx previo respecto de los alimentos. Desde hace mucho tiempo, las grandes fortunas ya no están en los campos y las que hay en éstos no corresponden a rentas económicas ricardianas. Tal vez el petróleo es el último y efímero ejemplo. Las grandes fortunas hoy día están en la innovación y la excelencia. La ley de bronce de los salarios, por otra parte, es desmentida por evidencias contundentes.

En consecuencia, antes de desplomarse en los hechos, el marxismo estaba desarmado en su concepción misma.

En el análisis marxista faltó incorporar el progreso tecnológico que los hombres supieron darse. Tal vez un análisis económico clásico lo hubiese previsto mejor. Estudios recientes muestran que el crecimiento económico chileno de los últimos diez años resulta explicado en aproximadamente un 40% por la incorporación de tecnología; el resto por la inversión y por el aumento del empleo, factores productivos tradicionales.

La historia económica chilena en el presente siglo debe incorporar la influencia decisiva del marxismo, desde 1910 hasta 1973. Algunos luchaban por la destrucción del capitalismo como un objetivo primordial; el estatismo y el cierre del comercio eran vehículos idóneos para destruir el capitalismo, primero, y construir la sociedad sin clases del socialismo, después.

A partir de 1930, en casi todos los gobiernos hubo una influencia importante del marxismo, sea a través de los partidos socialistas, del Partido Radical o del propio Partido Comunista, que fue gobierno en Chile en varias ocasiones durante este siglo, sea a través de instituciones de peso como las centrales sindicales, los gremios universitarios y de profesionales, los institutos científicos o culturales, etc.

Puede haber, entonces, una cuestión deliberada tendiente a destruir el capitalismo y construir el socialismo. Ello no significa que errores técnicos o de comprensión sobre el funcionamiento del mercado o fallas en la organización social no hayan tenido importancia o influencia para explicar el pobre desempeño de la economía chilena en el siglo XX.

John Maynard Keynes

Hay otro personaje en la historia que tuvo una influencia importante en Chile y en todo el mundo durante el siglo XX: Se trata de John Maynard Keynes, famosísimo economista, cuya preocupación por la crisis y el ciclo económico se encuentra reflejada en su frase "el largo plazo no interesa porque todos estaremos muertos". Fue un intelectual brillante: político, escritor, filósofo, músico y diplomático de la aristocracia inglesa. A muy temprana edad participó intensamente en debates políticos importantes derivados de la Primera Guerra Mundial. Su influencia perdura hasta después de la Segunda Guerra y es protagonista destacado en la configuración de los organismos internacionales mencionados anteriormente.

Keynes llena un siglo. Escribe cosas económicas tradicionales. Es un cerebro privilegiado que vive en plena actividad la crisis de 1930 y pone todo su empeño, como seguramente lo puso mucha gente en esa época, para explicar el porqué de la crisis. El año 1937 publica su famosa *Teoría general de la ocupación, el ingreso y el dinero.* Su influencia a partir de allí en las políticas económicas de muchos países es monumental.

Ella se refleja todavía en variados campos. Muchos de los instrumentos de política y de análisis económico que se usan actualmente reconocen su paternidad. El debate económico de hoy sobre el gasto público o la política monetaria tienen alta influencia de su parte. El instrumental utilizado por el Fondo Monetario Internacional para evaluar el comportamiento de los países se funda en los aportes de Lord Keynes.

Los conceptos de gasto agregado, demanda agregada, demanda de dinero y otros reconocen también su autoría. Su influencia en la educación económica sigue siendo hasta hoy muy importante.

Su tema fue la crisis y el análisis propio de la crisis, del ciclo y de las fluctuaciones económicas. El no fue un economista del desarrollo. Sus intérpretes en América Latina, sin embargo, trasladaron muchos de sus conceptos a la economía del desarrollo. Mucha de la poca digestión que se hizo del pensamiento keynesiano, a mi juicio, explica el sesgo inflacionario que tienen las economías de todos los países de América Latina y de este país en particular.

Keynes comienza a influir decisivamente a partir de los años cuarenta. Ministros de Hacienda de la época se manifestaron claramente en favor de una política fiscal de aumentar el gasto y el déficit público con el objeto de aumentar el ingreso y los empleos, etc. Algunos fueron más allá, pretendiendo que los instrumentos cíclicos manejados por Keynes eran útiles para el desarrollo.

Él fue el primer y más destacado economista del ciclo económico y, en particular, de la crisis.

Otro elemento de la influencia de Keynes en la economía chilena proviene de que, siendo un liberal clásico en todo el sentido de la palabra, desde el punto de vista político, filosófico y económico, legitima la intervención del gobierno en la economía y abre así una puerta para que, bien o mal intencionados, se hagan keynesianos todos aquellos que de alguna u otra manera quieren mucha más injerencia del gobierno en el manejo de la economía, desde los marxistas comunistas extremos hasta inocentes tecnócratas, que se ven empujados a tomar partido por una intervención gubernamental importante.

El sesgo inflacionista y cíclico que tiene la economía chilena, y que tuvo durante, prácticamente, todo el siglo, reconoce una paternidad ideológica fundamental en Keynes y en Marx, especialmente en sus continuadores, keynesianos y marxistas.

Los economistas chilenos, hasta hace muy poco tiempo, se dividían entre clásicos y keynesianos. Hoy está más claro que no hay tal antinomia entre clásicos y keynesianos, sino que sus aportes son estimados más bien complementarios.

Las nuevas ¡deas

El año 1973 fue para Chile —según se puede visualizar ahora— el fin de un proceso de decadencia en relación a otros países. En ese año llegaron a un extremo ciertos procesos como el cierre del comercio, la intervención estatal intensa en la organización económica, la decadencia de instituciones tan

importantes como la propiedad y la autoridad, etc.; todo ello fruto de hechos e ideas que marcaron el desarrollo de Chile y de otros países durante casi todo el siglo.

En septiembre de 1973 la situación económica chilena era caótica. Inflación mal medida de 500% al año; caída vertical en el ingreso y las remuneraciones reales; inexistencia de mercados lícitos y florecimiento, en consecuencia, de los mercados negros; corrupción generalizada; propiedad estatal de alrededor de 600 empresas industriales y comerciales y de más del 50% del potencial agrícola del país, etc. Pocas veces se ha dado un consenso en Chile tan amplio como el que hubo en esa época en tomo al estado calamitoso de la economía.

Por otra parte, desde mediados de los años cincuenta, comenzó a producirse en Chile una reacción frente al manejo económico tradicional del país. Antes de eso —como hemos visto—, el marxismo y el keynesianismo mal digerido dominaban la escena y ejercían su influencia en instituciones como la Comisión Económica para la América Latina (Cepal), la Universidad de Chile, la prensa especializada y no especializada como *Panorama Económico, La Última Hora*, y otros.

La manifestación más sobresaliente de esta renovación fue la relación que se creó entre la Universidad Católica de Chile y la Universidad de Chicago con apoyo del AID (Agencia de Corporación y Ayuda del Gobierno de los Estados Unidos). Sin perjuicio de ello, se venía generando ya una reacción en la Universidad de Chile, lugar al que habían llegado economistas modernos, incluso a cargos directivos.

En la Universidad Católica de la época, la enseñanza de la economía no existía. Lo que había era una menos que regular Escuela de Administración para los estándares latinoamericanos. Entre la Universidad de Chicago, reputada como excelente para los estándares mundiales y conservadora desde el punto de vista de su ortodoxia clásica, y la Escuela de Administración de la Universidad Católica de Chile se estableció un convenio básico para que los mejores estudiantes de la segunda fueran a hacer estudios avanzados a la primera y, al mismo tiempo, para que profesores norteamericanos se radicaran en Chile con el objeto de hacer investigación y estudios y formar el Centro de Investigaciones Económicas —que existe hasta hoy—, con la ayuda de estudiantes, mientras retomasen del extranjero los mejores alumnos, ojalá con un grado académico, para dedicarse por tiempo completo a la investigación y enseñanza de la economía.

Una dura batalla se establece desde el inicio entre los "modernos" y "lo establecido", por llamarlos así. Famosas fueron las polémicas entre Sergio de Castro y Simón Rottenberg con economistas de *Panorama Económico* y pe-

riodistas del diario *La Última Hora* sobre la apertura económica. También aquélla de Ernesto Fontaine con los directivos de Corfo y Iansa en torno a la conveniencia de desarrollar más allá de cierto límite el azúcar de remolacha.

También fueron grandes las polémicas entre los economistas y otros dentistas sociales católicos en el seno de la Universidad Católica. El sociólogo Roger Veckemans lideraba con mucha inteligencia el grupo contra el "materialismo" de los nuevos economistas.

La renovación económica hizo posible que varias generaciones de egresados, de mucho mejor formación que los anteriores, se incorporaran a la docencia, la investigación y el mundo del trabajo en general. Al mismo tiempo, otras universidades y otras escuelas se veían influidas por ideas renovadoras, con su misma gente. Cabe mencionar entre ellas: la Escuela de Negocios de Valparaíso, adscrita a la Universidad Católica de esa ciudad; la Escuela de Economía de la Universidad de Chile; la Escuela de Ingeniería de la misma universidad; Economía de la Universidad de Concepción y las Escuelas de Agronomía e Ingeniería de la Universidad Católica de Chile.

Hacia 1973 había tal vez centenares de profesionales que pensaban diferente a lo establecido, graduados en el extranjero, principalmente en EE.UU. y que, en términos generales, y en forma tal vez algo despectiva y tratando de descalificarlos, eran llamados "Chicago boys".

A mediados de los años sesenta, algunos nuevos economistas escriben en la prensa seria, especialmente en *El Mercurio,* artículos y opiniones que van teniendo influencia creciente. Más tarde, y hasta hoy, se mantiene esta vía de extensión del pensamiento en medios como *Portada, Qué Pasa, La Tercera, Estrategia, El Diario,* etc., y en instituciones como el Centro de Estudios Públicos, Instituto Libertad, Instituto Libertad y Desarrollo, universidades, etc.

Esta nueva economía para Chile llega también a los medios intelectuales y, especialmente, empresariales, a través de cursos y seminarios que permiten contactar a los nuevos economistas con la dirigencia empresarial. Se crea así un vínculo muy fuerte, no exento de serios desencuentros.

En escasas ocasiones algunas áreas del pensamiento habían logrado en Chile dar un salto tan grande y en tan poco tiempo en la búsqueda de la modernidad. Tal vez un centenar de jóvenes inteligentes, con sólo nociones de teoría económica moderna, se vieron repentinamente sentados en la clase frente a varios Premios Nobel. Cito varios de los últimos: Theodor Schult, Milton Friedman, George Stigler, Gary Becker, Paul Samuelson, Kenneth Arrow, etc. Algunos de los primeros: Sergio de Castro, Ernesto Fontaine, Rolf Lüders, Jorge Cauas, Carlos Massad, Hernán Büchi, Alejandro Foxley, Andrés Bianchi, Carlos Cáceres, etc.

La influencia arrolladora de las nuevas ideas se puede apreciar en la importancia que han tenido ya estos pocos nombres. En algo así como treinta años se cambiaron las ideas en Chile. Tal vez este hecho sea el más importante para mostrar la fuerza de las ideas y nos ayude a comprender lo que pesó el marxismo y el keynesianismo más temprano en el siglo.

¿Cuáles son esas ideas centrales? Sólo enunciaremos las principales.

1. La relevancia del capital humano en el desarrollo y su creciente importancia relativa frente a otras formas de capital.
2. Las dificultades que tiene la autoridad para reemplazar con ventajas las decisiones libres de las personas que se manifiestan en lo que comúnmente denominamos mercado.
3. El uso eficiente de los recursos es tanto o más importante para el desarrollo que la acumulación de los mismos.
4. La factibilidad y conveniencia de aplicar criterios económicos en vastos sectores que normalmente estuvieron algo ajenos a ellos, como educación, salud y previsión, trabajo, defensa, etc.
5. La importancia de la estabilidad y de las reglas de las variables económicas —la disminución de la incertidumbre— para el desarrollo.
6. La necesidad de aprovechar las ventajas del comercio internacional utilizando las ventajas comparativas del país.
7. La factibilidad y eficacia, para atacar la pobreza extrema, de las vías directas bien focalizadas —educación prebásica, desayunos y almuerzos escolares, nutrición infantil, etc.— en lugar de recurrir a las distorsiones en los mercados.
8. La importancia de la competencia como vehículo de progreso en contraste con la vía directa del Estado o el control.
9. La eficiencia y concentración del Estado en sus funciones propias —defensa, policía, justicia, alguna infraestructura— y el abandono de otras ajenas a su naturaleza. Lo que se denomina el papel subsidiario del Estado.

La situación económica desastrosa del país junto a otros muchos antecedentes hicieron que una mayoría parlamentaria, la unanimidad de la Corte Suprema de Justicia, la Contraloría General de la República y una vasta mayoría ciudadana aceptaran, pidieran o suplicaran la intervención de las Fuerzas Armadas. Ello sucedió el 11 de septiembre de 1973.

El pronunciamiento militar o bien una solución radicalmente diferente a la tradicional se veía venir, sin embargo, desde mediados de 1972. En esa época un grupo de economistas, académicos los más, independientes los más,

se dedicaron a la tarea de preparar un plan de Gobierno* que estuvo listo en agosto de 1973.

Este estudio reflejaba con detalle, en un programa, las nuevas ideas en vastos sectores de la economía. La mayor parte de las iniciativas allí contempladas fueron realizadas por el gobierno militar. En otros campos, dada la maduración de las ideas y la evolución de ellas en el mundo, se fue aún más lejos.

El gobierno militar optó por ese plan frente a otras alternativas por varias razones: los miembros de la Junta de Gobierno estaban convencidos de que la terapia de la economía chilena era de corte mayor; el apoyo de la opinión pública a su gestión así lo permitía y lo fue permitiendo en los períodos 1975-1981 y 1984-1989; la formación y experiencia de los oficiales generales, miembros de la Junta, especialmente del general Pinochet y del almirante Merino, los inclinaban hacia el ejercicio en la libertad individual y la empresa privada; por último, no había alternativa seria con gente suficiente dispuesta a realizarla.

Las reformas del período 1975-1981 y 1984-1989 han permitido que Chile entere 10 años de crecimiento sostenido, de gobiernos estables y se mire el futuro con optimismo.

Tal vez la historia completa nos permita decir que Chile comenzó el siglo XX y lo terminó en buena forma. En el medio, 1925-1975, desde el punto de vista económico, perdió el tiempo. □

* Este fue publicado en 1992 por el Centro de Estudios Públicos (CEP), con el nombre de *El Ladrillo*.

COMPORTAMIENTO DE LOS PRECIOS EN EL CICLO ECONÓMICO

ANÁLISIS DE LA EVIDENCIA PARA CHILE *

Francisco Rosende y J. Cristóbal Guier

El supuesto de que los precios observarían un comportamiento procíclico ha servido de sustento al desarrollo de diversas teorías macroeconómicas, siendo una de sus expresiones más conocidas la "hipótesis de la curva de Phillips". Tanto para los adherentes como para los críticos de esta teoría, un punto de partida dentro del análisis ha sido el reconocimiento de que el nivel de precios observaría una correlación positiva con el producto real.

Estudios recientes, sin embargo, han desafiado la validez del supuesto de que los precios observarían un comportamiento procíclico. En particular, la aparición de diversos trabajos, que confirman la

FRANCISCO ROSENDE R. Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. Master en Economía, Universidad de Chicago. Profesor del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigador del Centro de Estudios Públicos. Entre sus artículos publicados recientemente en *Estudios Públicos* cabe mencionar "Política cambiaria y estabilidad económica: La alternativa de las zonas de intervención" y "Política monetaria: Criterios para su diseño y evaluación", en los número 48 y 42, respectivamente.

J. CRISTÓBAL GUIER. Magister en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Economista del Banco Central de Costa Rica.

* Los autores agradecen los valiosas sugerencias y comentarios de Valentín Carril, Pablo Marshall y James Thomas durante el desarrollo del presente estudio, como también a Jorge Cauas y a los participantes en el Seminario de Macroeconomía del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

existencia de una correlación negativa entre los movimientos cíclicos de precios y producto han provocado un importante golpe a las teorías que enfatizan el origen del ciclo económico en movimientos de la demanda agregada.

En el presente estudio se examina la correlación entre las variables mencionadas para los datos de la economía chilena. Tal como en otras economías, en el caso chileno se encuentra evidencia de un comportamiento anticíclico de los precios. Para explicar dicha evidencia se recurre a elementos de economía política, los que permiten aventurar la hipótesis de que dicha correlación se explica básicamente por la actitud asumida por las autoridades fiscales frente a los ciclos económicos.

1. Introducción

La hipótesis de que los precios observarían un comportamiento procíclico ha constituido un aspecto central dentro del estudio del ciclo económico. De hecho, este supuesto se encuentra presente tanto en modelos de inspiración monetarista o clásica[1] como en modelos de inspiración keynesiana.[2] El planteamiento básico detrás de esta hipótesis consiste en la dominancia de los shocks de demanda agregada[3] sobre el comportamiento del producto agregado en el corto plazo, junto con la existencia de un ajuste no instantáneo de las expectativas de inflación ante cambios en las condiciones de oferta y/o demanda prevalecientes en los diferentes mercados. La velocidad de ajuste de las expectativas determinará, en los modelos de inspiración "clásica", el tiempo durante el cual los aumentos de la tasa de crecimiento de los precios son acompañados de un incremento en la tasa de crecimiento del producto.[4]

---

[1] Al respecto, véanse Friedman (1971) y Lucas (1973), entre otros.

[2] Al respecto, véase Tobin (1980)

[3] Blanchard y Quah (1989) postulan que las perturbaciones transitorias sobre el PGB son provocadas esencialmente por factores de demanda, en tanto que las perturbaciones permanentes se explicarían básicamente por perturbaciones provenientes de cambios en la oferta agregada.

[4] La idea de que el "largo plazo se encuentra a la vuelta de la esquina" es una ilustración del supuesto clásico de un rápido ajuste en las expectativas de los agentes económicos ante cambios en las condiciones de mercado. Por otro lado, si se adopta la postura keynesiana de que "en el largo plazo estamos todos muertos", lo que se está destacando es la lentitud de los mecanismos de ajuste de mercado, lo que acarrearía costos reales para la economía.

En los modelos de tipo keynesiano suele plantearse la existencia de costos asociados al ajuste de precios y/o salarios, o de su tasa de cambio. En este contexto la magnitud de los costos de ajuste relativa a la magnitud del desequilibrio determinará la velocidad de ajuste de la oferta agregada ante cambios en la tasa de crecimiento de los precios.[5]

En la medida en que la hipótesis de que los precios observarían un comportamiento procíclico no sea apoyada por la evidencia, ello plantea un serio cuestionamiento hacia aquellas teorías que destacan el rol de la demanda agregada en la gestación de las fluctuaciones en el ritmo de crecimiento de la actividad. El objetivo del presente estudio es precisamente examinar la validez del mencionado supuesto. Con este propósito en la sección 2 se procede a una revisión de la literatura reciente al respecto. En la sección 3 se utilizan tres métodos alternativos para examinar el comportamiento cíclico de los precios en la economía chilena. Finalmente en la sección 4 se plantea una interpretación preliminar de la evidencia encontrada.

2. Revisión de la evidencia

La aparición de la teoría real de las fluctuaciones económicas (RBC)[6] ha promovido la realización de nuevos estudios empíricos respecto de los determinantes de los ciclos económicos, como también acerca de la forma en que se relacionan los principales agregados en este proceso. Dentro de estos estudios ha destacado el de Kydland y Prescott (1990), por cuanto en él se presenta evidencia contraria a uno de los pilares básicos de la macroeconomía moderna, cual es el comportamiento procíclico de los precios. Además, Kydland y Prescott no encuentran evidencia favorable a la hipótesis monetarista de que algún agregado monetario como la Emisión o M1 lideraría el ciclo económico. Sin embargo, encuentran que la diferencia entre M2-M1 sería un buen indicador líder del ciclo, incluso mejor que M2.

> El hecho de que la definición restringida de dinero(M1), la que se vincula con el nivel de transacciones de la economía, observe un

[5] Un excelente *survey* acerca de la teoría keynesiana moderna se encuentra en Ball, Romer y Mankiw (1988).

[6] Al respecto véanse Kydland y Prescott (1982), Prescott (1986), Plosser (1990), entre otros.

[7] Kydland y Prescott (1990), *op. cit*. p. 17. (La traducción es de nuestra responsabilidad.)

movimiento contemporáneo con el ciclo de actividad, mientras que la definición más amplia(M2) lidera las fluctuaciones en la actividad, sugiere que el análisis del mercado del crédito puede ocupar un lugar importante en los estudios futuros de ciclos económicos.[7]

En su análisis empírico del ciclo económico Kydland y Prescott utilizan la metodología desarrollada por Hodrick y Prescott (1980) para obtener el componente de tendencia y cíclico de las diferentes series, y posteriormente relacionar la evolución del componente cíclico de las diferentes variables con el componente cíclico del PGB. En esencia, el estudio desarrollado por Hodrick y Prescott se dirige al establecimiento de relaciones de movimiento entre las principales variables macroeconómicas y el producto a lo largo del ciclo económico. Para ello se elabora un "filtro" destinado a capturar los movimientos tendenciales de una determinada variable, admitiéndose la posibilidad de que ocurran cambios en la tendencia. A partir de la obtención del componente tendencial de cada variable es posible establecer su parte cíclica, la que se utiliza en el estudio de las relaciones de movimiento entre las diferentes variables consideradas.

El componente de tendencia de una determinada serie, denotado por μt, para t=1,2,3,....T, es aquel que minimiza la siguiente expresión:

$$\sum_{t=1}^{T} (y_t-\mu_t)^2 + \phi \sum_{t=2}^{T} [(\mu_{t+1}-\mu_t)-(\mu_t-\mu_{t-1})]^2$$

donde ø es un parámetro que se fija arbitrariamente en función del "peso" de la hipótesis de constancia de la tasa de crecimiento. En el estudio de Kydland y Prescott, que se refiere a datos trimestrales para los EE. UU. y comprende el período 1954-1989, los autores utilizan un valor de ø=1600.

Es interesante destacar que Hodrick y Prescott (1980) encontraron una correlación inversa entre los movimientos cíclicos del producto y los precios para los EE. UU. en el período 1950.1-1979.2. Esta relación inversa es especialmente fuerte para la segunda parte del período considerado. La poca repercusión alcanzada inicialmente por este resultado puede deberse a la carencia de un marco teórico consistente con dicho resultado, al momento de publicación de dicho trabajo. Sin embargo, el estudio de Kydland y Prescott (1990) antes mencionado logró un mayor impacto en la profesión gracias a los desarrollos teóricos ocurridos durante los últimos diez años en el planteamiento de una teoría real de las fluctuaciones económicas, los que permitieron dar una interpretación teórica a la evidencia encontrada.

Estudios posteriores al de Kydland y Prescott han ratificado la evidencia encontrada por éstos. Así, el estudio realizado por Backus y Kehoe (1992) para diez economías (Australia, Canadá, Dinamarca, Alemania, Italia, Japón, Noruega, Suecia, Inglaterra y EE.UU.) con datos anuales, encuentra evidencia favorable a la hipótesis de que los precios tendrían un comportamiento anticíclico.

En su trabajo Backus y Kehoe ocupan también la metodología de Hodrick y Prescott. De acuerdo con la evidencia encontrada por este estudio, se habría producido un cambio generalizado en el patrón de comportamiento observado por los precios a lo largo del tiempo. En efecto, antes de la segunda guerra mundial los precios habrían observado un patrón de comportamiento predominantemente procíclico, mientras que en el período posterior este se habría transformado en anticíclico.[8]

Además, Backus y Kehoe encuentran un aumento significativo en la persistencia del movimiento de los precios en la mayoría de los países considerados, con la excepción de Japón.[9]

Holger Wolf (1992) repite el ejercicio realizado por Kydland y Prescott, pero descomponiendo el período. Similarmente a Backus y Kehoe, Wolf encuentra un comportamiento relativamente procíclico de los precios hasta fines de los años sesenta, el que se transforma en contracíclico a comienzos de los setenta. La misma conclusión se obtiene si se trabaja con el índice de precios al por mayor en vez del de precios al consumidor. Wolf desagrega ambos índices de precios encontrando un alto grado de conformidad en el comportamiento de este agregado, de manera que en la fase expansiva del ciclo se aprecia una tendencia global a la baja en la tasa de crecimiento (baja del "log" del precio) de los diferentes precios.

Cooley y Ohanian (1991) utilizan tres métodos alternativos para establecer el componente de tendencia y el cíclico de las series de precios y producto. La conclusión de este estudio es que con la excepción del período entre las dos guerras mundiales y fines del siglo 19, existe poca evidencia que apoye la hipótesis de que los precios siguen un comportamiento procíclico. Más aún, para los autores la relación es predominantemente negativa e insensible al método usado para extraer la tendencia de las series.

Para evitar la influencia del período de "estanflación" de comienzos de los años setenta sobre los resultados, los autores excluyen éste en uno de

---

[8] Similar conclusión se obtiene de los estudios realizados por Cooley y Hansen (1989), Cooley y Ohanian (1991) y Wolf (1991).

[9] A un resultado similar arriban Taylor (1986) y Sachs (1980), entre otros.

los experimentos, sin que los resultados se alteren en forma apreciable. Tampoco cambian los resultados del estudio si se utilizan las series anuales empleadas por Friedman y Schwartz (1982) en su estudio del ciclo económico para los EE. UU.

Usando métodos de vectores autorregresivos (*unrestricted VAR's*) e incluyendo el dinero dentro de las series consideradas, Cooley y Ohanian encuentran evidencia de que el producto causa los precios, aun cuando la "función de impulso" no apoya la existencia de una fuerte relación entre ambas series. "Si bien hemos evitado extraer inferencias estructurales de ejercicios realizados en un modelo reducido, desde nuestro punto de vista, en el mejor de los casos, la evidencia indica la existencia de períodos en los cuales los precios observaron un comportamiento procíclico, anticíclico y acíclico, más que un comportamiento consistente procíclico como el que supone la tradición en el análisis de los ciclos económicos".[10]

Un estudio reciente realizado por Chadha y Prasad (1992) ha cuestionado la metodología utilizada por los estudios mencionados. A juicio de estos economistas no es correcto aplicar la misma transformación a dos series no estacionarias para posteriormente realizar regresiones entre las mismas, por cuando los resultados obtenidos serían espurios. En el análisis empírico de Chadha y Prasad se ratifican los resultados obtenidos por Kydland y Prescott, Backus y Kehoe, Cooley y Ohanian, entre otros, al aplicar metodologías similares. Sin embargo, al estudiar la relación entre la tasa de inflación y el componente cíclico del PGB encuentran evidencia favorable a la hipótesis de una relación positiva entre ambas variables.[11]

Es interesante mencionar que Friedman y Schwartz (1982) también encuentran una correlación negativa entre los precios y el producto en los EE.UU. para el período posterior a la segunda guerra mundial, y en el Reino Unido para el promedio del período bajo estudio (1873-1975).

Frente a esta evidencia Friedman y Schwartz plantean las siguientes explicaciones:

a) La primera de éstas es esencialmente de tipo estadístico. Según ella, las variables 'producto nominal", "producto real" y "precios" no serían estadísticamente independientes, por cuanto lo usual sería estimar el

---

[10] Cooley y Ohanian, *op. cit.*, p. 54. (La traducción es de nuestra responsabilidad.)

[11] Guier (1993) encuentra que la aplicación de la propuesta de Chadha y Prasad a los datos chilenos arroja una correlación negativa, aunque no significativa, entre la tasa de inflación y las distintas medidas de desviación cíclica del producto.

ingreso nominal y uno de sus componentes en forma independiente. Luego, la variable restante se obtendría como el cuociente de las otras dos, recibiendo la influencia de los cambios del componente estimado en forma independiente. Así, por ejemplo, si se tiene una estimación de ingreso nominal y otra de los precios, cualquier perturbación que afecte los precios repercutirá en forma negativa sobre el producto, provocando una correlación negativa entre ambas variables.

Cuadro Nº 1

Cabe señalar que esta explicación de Friedman y Schwartz para la evidencia encontrada por ellos se refiere a los niveles de las variables consideradas y no a sus desviaciones o componentes cíclicos, lo que plantea una diferencia importante con el análisis antes expuesto.

Respecto de esta interpretación "estadística" de la evidencia es necesario mencionar que en numerosas economías, como la chilena, la estimación del producto real y de los diferentes indicadores de precios es independiente, por lo que no se presentaría el problema planteado por Friedman y Schwartz.

b) Una segunda explicación propuesta por Friedman y Schwartz para la correlación negativa entre precios y producto dice relación con la dinámica del ajuste del ingreso nominal ante alteraciones en las condiciones de demanda agregada.

> La segunda razón económica, la que es bastante más compleja, se refiere a la diferencia existente en la respuesta del producto real y los precios ante movimientos autónomos del ingreso nominal, ya sean éstos de origen monetario o no. En general, el producto real reacciona más rápido que los precios frente a una aceleración en la tasa de crecimiento del ingreso nominal. Así, por ejemplo, el producto real acelera su crecimiento tras un breve período (alrededor de seis meses en los Estados Unidos y en el Reino Unido), con un pequeño efecto inicial sobre los precios. Más tarde el cambio en el ingreso nominal se traslada a precios (después de otros quince a veinte meses en los Estados Unidos y Reino Unido). A medida en que el crecimiento de los precios se acelera, ocurre lo contrario con el producto. Luego, la correlación positiva entre los precios y el producto real tiende a ser compensada por las diferencia existente en la velocidad de reacción de ambas variables ante los movimientos del ingreso nominal.
>
> De las consideraciones anteriores se deriva que la correlación positiva entre precios y producto tendrá lugar sólo cuando las perturba-

[12] Friedman y Schwartz (1982), *op. cit.*, p. 403. (El subrayado y la traducción son nuestros.)

> ciones sobre el ingreso nominal sean lo suficientemente importantes como para superar el efecto estadístico antes mencionado, y las fuerzas económicas que dan origen a una correlación negativa. Esto es precisamente lo que indican nuestros resultados. [12]

Friedman y Schwartz ejemplifican la hipótesis de que con cambios importantes del ingreso nominal (cantidad de dinero y/o velocidad de circulación) se verificaría una correlación positiva entre precios y producto con los episodios recesivos de 1920-21 y 1929-33.

> Tenemos la sospecha de que estos episodios —tan dramáticos e importantes— explican nuestra presunción inicial de que la correlación debería ser positiva.[13]

Un aspecto que llama la atención del análisis de la evidencia de posguerra que realizan Friedman y Schwartz se refiere a los mecanismos de transmisión de los cambios de la demanda agregada sobre el producto y los precios. En particular, del análisis de Friedman y Schwartz se desprende que la distribución de un cierto cambio de la demanda agregada sobre el ingreso nominal dependerá de la magnitud del mismo. Aun cuando ésta puede constituir una hipótesis razonable para explicar la política de precios de las empresas en contextos de incertidumbre y/o competencia imperfecta, llama la atención el hecho de que esta teoría parece más consistente con las teorías neokeynesianas del tipo "menú-cost",[14] que con una visión neoclásica del ciclo. En particular, este enfoque deja fuera del análisis las expectativas de cambio en los precios, lo que constituye un aspecto esencial de la teoría moderna de la oferta agregada, la que se desarrolló a partir de un importante trabajo del propio Friedman,[15] entre otros economistas.

3. Consideraciones sobre el caso chileno

La economía chilena tiene una larga historia inflacionaria, al mismo tiempo que registra frecuentes e importantes fluctuaciones en su tasa de

---

[13] Friedman y Schwartz, (1982), *op. cit.*, p. 404.

[14] Ello, por cuanto la reacción de los empresarios en su política de precios frente a un cambio en las condiciones de mercado dependerá esencialmente de la discrepancia que se perciba entre el precio vigente y el que aclara el mercado, la que se relaciona directamente con la magnitud de los cambios que observe la demanda agregada. Al respecto véase Ball, Romer y Mankiw, *op. cit*.

[15] Friedman (1968).

crecimiento. De acuerdo a los datos de producto e inflación recopilados en un estudio realizado por Hernán Cortés y Sergio de la Cuadra (1984) acerca de las recesiones registradas por la economía chilena entre 1926 y 1982, existiría una correlación contemporánea levemente negativa entre el crecimiento del producto y la inflación, la que alcanza a -0,25 para el período considerado. A pesar de que el signo negativo del mencionado estadístico pudiera llevar a la tentación de adjudicar un carácter anticíclico a la inflación, es necesario precisar que la consideración de la tasa bruta de crecimiento del PGB en el cálculo del mismo no permite extraer conclusiones sobre el patrón cíclico de la inflación, por lo que este ejercicio sólo aporta información preliminar. Por otro lado, el valor absoluto del mencionado coeficiente es relativamente bajo, lo que hace necesario explorar la eventual existencia de rezagos en la inflación frente al ciclo económico.

Con el propósito de lograr un análisis más riguroso para Chile del comportamiento de la inflación en el ciclo económico, en la siguiente subsección se aplican las técnicas utilizadas en los estudios antes mencionados a los datos chilenos. El período considerado en el análisis empírico comprende los años 1926-1991.

3.1 Evidencia para el caso chileno

En la presente sección se examina la correlación de las series de tiempo de producto y precios para la economía chilena. Se utilizaron datos anuales desde 1928 hasta 1991. La serie completa del índice de precios fue extraída del Boletín Mensual del Banco Central de Chile. Las cifras de producto real para los años 1928-82 fueron tomadas del estudio de De La Cuadra y Cortés (1982) y las restantes (1982-92), del Banco Central. En la transformación de los datos realizada con el propósito de obtener el componente cíclico de cada serie, se utilizaron tres métodos: el de las primeras diferencias, el cálculo de las desviaciones de la tendencia, obtenida a través de una regresión, y el filtro de Hodrick-Prescott. En todos los casos se trabajó con las series expresadas en logaritmos

[16] Para examinar la significancia del coeficiente de correlación se utiliza la versión t-student de un test F de significancia global. Para una muestra de 63 observaciones se requiere un coeficiente de correlación superior a 0,24 para poder superar el valor crítico del test "t" (1.96). En los tres métodos usados se rechaza la hipótesis de no significancia del coeficiente de correlación.

a) *Método de primeras diferencias*

Con el propósito de explorar sobre el sentido de los comovimientos entre los precios y la actividad económica real se tomaron las primeras diferencias del log de ambas series, eliminando la parte de la tendencia no estacionaria. Calculando la correlación entre las primeras diferencias del log del PGB real en el año t (TYR_t) y de los precios rezagados y adelantados tres años (TP_t), se obtienen medidas de asociación negativas con la mayor intensidad entre ambas variables en la correlación contemporánea (Cuadro Nº 2).[16]

CUADRO Nº 2

Primeras diferencias del logaritmo
Anual, 1928-1991

	Correlación del PGB real con				
Variable X Nivel de Precios:	X(t-2)	X(t-1)	X(t)	X(t+1)	X(t+2)
Primeras diferencias (1)	-0.03	-0.09	-0.26	-0.17	-0.04

(1): Equivalente a la tasa de inflación

b) Método de mínimos cuadrados ordinarios (MICO)

En este caso se obtiene la tendencia de las series analizadas mediante una sencilla regresión lineal en función del tiempo, aplicando mínimos cuadrados ordinarios. Como se puede observar en el Cuadro Nº 3, las correlaciones del PGB real y de los precios adelantados y rezagados dos años son negativas.

CUADRO Nº 3

Desviaciones cíclicas obtenidas por MICO
Anual, 1928-1991

Correlación del PGB real con:

[17] McCallum (1986) afirma que en seis años, desde la aparición del filtro Hodrick-Prescott, no han surgido controversias respecto al método y ha sido generalmente aceptado.

Variable X	X(t-2)	X(t-1)	X(t)	X(t+1)	X(t+2)
Desviación de precios	-0.02	-0.31	-0.38	-0.32	-0.19

c) Método desarrollado por Hodrick-Prescott

Como se indicó anteriormente, Hodrick y Prescott (1980) proveen un procedimiento para calcular la tendencia de las series de tiempo.[17] Esta descomposición estadística de los datos se desarrolló a partir del análisis de la teoría neoclásica del crecimiento. Así, este método predice que si la tasa de cambio tecnológico fuera constante, entonces la tendencia del logaritmo del PGB real sería una función lineal del tiempo. Sin embargo, empíricamente se ha observado que la tasa de avance tecnológico tiende a variar no sólo entre los países sino también en el tiempo, por lo cual sería recomendable utilizar un método que permita darle cierta flexibilidad a la tendencia en el tiempo.

Sea y_t, para t=1,2,....,T, una serie de tiempo. De acuerdo a este método, el componente tendencial, denotado μ_t, para t=1,2,....,T, es el que minimiza la siguiente expresión :

$$\sum_{t=1}^{T} (y_t - \mu_t)^2 + \text{ø} \sum_{t=1}^{T} [\, (\mu_{t+1} - \mu_t) - (\mu_t - \mu_{t-1}) \,]^2 \qquad (4)$$

para un apropiado valor positivo ø. El valor ø se escoge de tal manera de obtener el grado deseado de estabilidad en la tendencia (*smoothness*). De este modo, si ø=o resulta la serie de tiempo original y si ø tiende a infinito, los valores tendenciales son representados por la línea recta de los mínimos cuadrados ordinarios. En el análisis de los datos chilenos se utilizó también un valor de ø=1600, similarmente a lo realizado por Backus y Kehoe, también con datos anuales, ello a pesar de que el valor de ø=1600 es usado por Hodrick y Prescott en datos trimestrales. Sin embargo, con el objeto de

[18] Es importante hacer presente que una de las ventajas de esta técnica de obtención de tendencia de las series en estudio es que la tendencia obtenida a través de este método es una transformación lineal de la serie original y por lo tanto sus dos primeros momentos estadísticos son función exclusivamente de los dos primeros momentos de la serie original.

evaluar la sensibilidad de los resultados al valor de ø, se realizó un ejercicio usando en el mismo un valor de ø=400. [18]

El grado contemporáneo de comovimiento del indicador de precios con el PGB real está indicado en la columna X(t) del Cuadro Nº 4. Las estadísticas reportadas en esa columna son los coeficientes de correlación de las desviaciones cíclicas de los precios respecto de las desviaciones cíclicas del PGB real. Un número cercano a uno indica que la serie es altamente procíclica; un número cercano a uno pero de signo opuesto indica que la serie es anticíclica. Un numero cercano a cero significa que la serie no varía en forma contemporánea con el ciclo; en tal caso se dice que la serie es no correlacionada con el ciclo.

En las restantes columnas del Cuadro Nº 4 también se presentan coeficientes de correlación, sólo que la serie de los precios ha sido adelantada y retrasada, en relación al PGB real, desde uno hasta tres años. El objetivo es determinar si existe un desfase en el movimiento de la serie de los precios en comparación a la del producto real. Si, por ejemplo, la cifra del centro del cuadro es positiva pero inferior a la que aparece debajo de la columna X(t-i), donde i>0, ello indicaría que el "ciclo de precios" lidera (*leads*) el ciclo de actividad. Si, por el contrario, los precios reaccionan rezagadamente al ciclo de actividad (*lags*), entonces el mayor coeficiente de correlación se encuentra en la columna X(t+j).

CUADRO Nº 4

Filtro Hodrick-Prescott
Desviaciones de la tendencia para el PGB real y los precios
Anual, 1928-1991

	Correlalción del PGB real con						
Variable X	X(t-3)	X(t-2)	X(t-1)	X(t)	X(t+1)	X(t+2)	X(t+3)
Nivel de Precios:							
Ambos ø=1.600	-0.15	-0.28	-0.39	-0.46	-0.42	-0.31	-0.19
Ambos ø=400	0.02	-0.14	-0.29	-0.39	-0.36	-0.25	-0.14

[19] Además de los "ø" reportados en el cuadro se utilizaron diversos valores inferiores a 1.600. En ningún caso cambió la dirección del comovimiento entre ambas series; sólo se alteraron en forma poco significativa los coeficientes de correlación.

De acuerdo a los datos expuestos en el cuadro precedente, el comportamiento cíclico de los precios desde 1928 hasta 1991 es anticíclico en la economía chilena. Como se puede apreciar, este resultado es independiente del valor de ø.[19] Los ciclos en los precios y el PGB real son contemporáneos tomando una frecuencia anual.

3.2 Algunos rasgos del ciclo económico en Chile

De acuerdo a la evidencia encontrada por De la Cuadra y Cortés la tasa de variación del producto chileno se encontraría fuertemente determinada por la evolución del cuadro externo relevante (términos de intercambio y tasas de interés), lo que reflejaría un origen eminentemente real de los ciclos observados en la economía chilena. En la medida en que el impacto de las alteraciones en los términos de intercambio sobre el ingreso nacional y el producto fuese enfrentado por las autoridades a través de un aumento contemporáneo del tipo de cambio nominal, sería razonable esperar una correlación inversa entre los ciclos del producto y la inflación.[20] Sin embargo, en la medida en que exista algún grado de "espera" por parte de las autoridades antes de reaccionar frente a la caída de los términos de intercambio, debería detectarse una respuesta rezagada del tipo de cambio real y los precios frente al ciclo económico. Por otra parte, en la medida en que las autoridades económicas se hubiesen sometido a la disciplina de una

CUADRO Nº 5

Años	Crec. PGB	Var. % Precios
1928-37	4,3	6,2
1938-47	2,0	15,1
1948-57	4,6	35,6
1958-67	4,5	25,9
1968-77	1,3	174,1
1978-87	3,5	24,2
1983-92	5,5	20,4

Fuente: S. de la Cuadra y H. Cortés, *op. cit.* y Boletín Mensual del Banco Central.

[20] Ello suponiendo la existencia de algún tipo de fricciones en el proceso de ajuste, o en el manejo de la política económica, las que llevan a elevar la tasa de inflación al incrementarse el tipo de cambio real.

regla de tipo de cambio nominal fijo durante una parte importante del período, entonces cabría esperar un comportamiento procíclico de los precios. Ello por cuanto en este caso los aumentos del tipo de cambio real exigidos por la fase contractiva del ciclo se lograrían por una deflación de precios domésticos, o, en términos más generales, por un crecimiento por debajo de la tendencia de crecimiento de los precios internacionales. En este sentido, la verificación de evidencia favorable a la hipótesis de un comportamiento anticíclico de los precios sugiere la existencia de una regla de tipo de cambio ajustable durante la mayor parte del período considerado.

De acuerdo con la evidencia reportada por el estudio de De la Cuadra y Cortés, efectivamente existiría una tendencia de las autoridades a postergar la realización de ajustes en el gasto interno ante deterioros en el nivel del ingreso nacional ocasionados por una reducción de los términos de intercambio, lo que se refleja en que en nueve de los doce episodios recesivos registrados se incrementa la deuda externa al inicio de los mismos. En sólo tres de once episodios en que se observa una caída de los términos de intercambio se registra un aumento del tipo de cambio real en el mismo año. Lo habitual ha sido que este ajuste se postergue esperando la mantención de esta caída.[21]

De la Cuadra y Cortés también encuentran que las autoridades monetarias a menudo reaccionaron frente al cambio externo adverso aplicando una política monetaria expansiva. Más concretamente, la política monetaria habría sido expansiva en diez de los doce años en que se inició un fenómeno recesivo.[22]

4. Un intento de interpretación de la evidencia

[21] Así, por ejemplo, en la "Gran Depresión" los términos de intercambio comenzaron a caer en 1930 (-2%), situación que fue enfrentada con un aumento de la deuda externa en dicho año. En 1931 los términos de intercambio volvieron a caer (-15%), lo que llevó a un aumento del tipo de cambio real de 5%, junto con un nuevo incremento de la deuda externa, hasta que en 1932 se lleva a cabo una violenta devaluación real del peso, la que De la Cuadra y Cortés estiman en 249%.

[22] Al respecto, véase De la Cuadra y Cortés (1984)

[23] Usualmente la estrategia utilizada para enfrentar los cambios adversos en la coyuntura externa ha contenido como un ingrediente importante el establecimiento de controles cambiarios. Una de las causas usualmente presente detrás de este tipo de política ha sido el deseo de las autoridades monetarias de maximizar la recaudación del impuesto inflacionario. Evidencia favorable a esta hipótesis se

De la evidencia obtenida por De la Cuadra y Cortés se puede inferir que una posible interpretación para el comportamiento anticíclico de la inflación sería la estrategia adoptada por la política económica ante variaciones en los ingresos del Gobierno. En particular, de la evidencia parece desprenderse un cierto sesgo por parte de las autoridades en orden a comportarse "como si" los shocks adversos sobre el ingreso nacional fueran transitorios, por lo que en un escenario de esta naturaleza se optaría por recurrir al endeudamiento con el objeto de evitar un ajuste de gasto o un alza en los impuestos. En la medida en que las posibilidades de financiar un crecimiento del gasto superior al incremento de los ingresos se reducen, se generan incentivos para el uso del endeudamiento con el Banco Central como una manera de continuar postergando el ajuste.[23] La elevación en la tasa de crecimiento de los precios que suele seguir al financiamiento monetario del gasto público ha sido un importante mecanismo de ajuste del gasto en el caso de la economía chilena.

Este tipo de comportamiento de las autoridades se encuentra presente en diversas experiencias de política económica. De hecho, en un análisis de la política fiscal aplicada en seis países (Argentina, Brasil, Chile, México, Perú y Venezuela) desde comienzos de los '70 hasta mediados de los '80, Larraín y Selowsky (1991) encuentran evidencia favorable a la hipótesis de que los gobiernos tenderían a postergar los ajustes en el gasto interno en los escenarios adversos, y a acrecentar el ritmo de crecimiento de éste en los ciclos favorables.

> Es notable que tanto los países importadores como los exportadores de petróleo, a pesar de las diferentes consecuencias que para cada grupo tienen los *shocks* petroleros, responden de un modo similar a estos: todos expanden el sector público. Esta conducta puede ser explicada asumiendo una curiosa asimetría en las percepciones de las autoridades económicas ante los *shocks* externos, la que podríamos denominar como la 'expectativa del mejor escenario' (*best expectation theory* (BET)). Así, los países que se han visto beneficiados con el *shock* tienden a considerarlo como permanente, por lo que propenden a estimular sus economías. Por otro lado, los países que se han visto perjudicados por el *shock* estimarán que éste es transitorio, por lo que resolverán financiar esta pérdida de ingreso más que ajustar el gasto.[24]

---

[24] Larraín y Selowsky, *op. cit*. p. 310 (La traducción es nuestra.)

[25] Cukierman, Edwards y Tabellini (1992) han argumentado que las fricciones inherentes a la competencia política llevarían al uso preferente de la inflación como mecanismo de ajuste del gasto agregado en escenarios de fuerte polarización. A resultados similares se arriba en contextos de competencia política en los

En la búsqueda de una explicación para la conducta de las autoridades frente a cambios adversos en el ingreso nacional, los desarrollos recientes en la teoría de las decisiones públicas y del ciclo político pueden proveer de un marco analítico adecuado. En el caso chileno las variaciones que registren los términos de intercambio y/o la tasa de crecimiento del producto tienen una incidencia directa sobre los ingresos del sector público, y, en consecuencia, sobre las posibilidades de gasto no inflacionario de éste. Luego, la estrategia que adopten las autoridades frente a alteraciones en el escenario externo relevante —en términos de si dichos movimientos son estimados como transitorios o permanentes— tendrá una influencia importante sobre la trayectoria de la deuda externa, inflación y el tipo de cambio real.

En la medida en que las autoridades no tengan interés en incurrir en los costos asociados a la realización de un ajuste fiscal "ortodoxo", esto es recortar gastos y/o subir impuestos, se proveerá el uso del endeudamiento público y/o del financiamiento inflacionario como mecanismo para recortar el gasto agregado, ya sea público o privado.[25]

Ya sea debido a las dificultades políticas asociadas a modificar la tasa de impuestos, o a la elección de una estrategia de estabilización de los mismos como estrategia de finanzas públicas, el comportamiento observado por la tasa de inflación y la deuda externa en economías pequeñas, en las que existe una participación importante del gobierno, como ha sido históricamente el caso de la economía chilena, puede ser explicado sobre la base de un sencillo modelo estructurado sobre la base del supuesto de constancia en la tasa media de impuestos.

En la interpretación del comportamiento de las autoridades en el ciclo económico supondremos que éstas enmarcan su gestión de cada período dentro de lo que estiman constituye su restricción presupuestaria intertemporal. Ello implica que el programa de gastos de cada período se diseña de acuerdo a lo que las propias autoridades estiman será la evolución futura de los ingresos del Gobierno. En este contexto, la hipótesis BET se expresaría como una proyección excesivamente optimista de la evolución futura de la capacidad de gasto del Gobierno, respecto de la estimación de un agente racional que vive infinitamente.

La restricción presupuestaria intertemporal, implícita en la gestión de las autoridades fiscales, de acuerdo a su proyección del comportamiento de los ingresos corrientes en el mediano plazo se presenta en (1).

---

que existen grupos fuertemente motivados ideológicamente, lo que se manifiesta en programas de gasto sustancialmente diferentes. En este caso ningún grupo está dispuesto a facilitarles el manejo de la política económica a sus adversarios, lo que propicia el uso de la inflación como mecanismo de financiamiento del gasto del

$$(1)\ \sum_{o}^{\infty} Tt^*/(1+r)^t = \sum_{o}^{\infty} Gt/(1+r)^t + Bo$$

El asterisco indica que se trata de una estimación de las autoridades de la trayectoria futura de la variable en cuestión.

Por simplicidad se supone que sólo existe un impuesto al ingreso, cuya tasa es proporcional e igual a "μ", tal que $Tt = \mu Yt$.

Luego, se asume que las autoridades seleccionan en el período t el nivel de la tasa de impuestos(μ) que se satisfaga la ecuación (2)), a continuación.

$$(2)\ \mu = \frac{\sum_{o}^{\infty} [Gt/(1+r)^t]}{\sum_{o}^{\infty} [Y^*t/(1+r)^t]}$$

Como se indicó antes, en la determinación de la tasa media del impuesto al ingreso es fundamental la proyección que el Gobierno realiza del Producto Nacional Bruto futuro, por cuanto su visión "optimista" respecto de la duración y/o profundidad del shock adverso de términos de intercambio se reflejará esencialmente en la estimación de ingresos en la cual se sustenta su política de gastos y endeudamiento.

Las ecuaciones (3) y (4) permiten transformar la restricción presupuestaria del Gobierno de manera de lograr una mayor claridad en la exposición de los efectos del ciclo sobre las finanzas públicas. En (3), la variable "k" indica la tasa de crecimiento de tendencia del gasto fiscal, siendo ésta una variable de decisión de las autoridades, dada la estimación que ellas realizan de sus ingresos futuros. En (4) la variable "g*" indica la estimación de las autoridades del crecimiento de tendencia del producto.

$$\sum_{o}^{\infty} \quad \sum_{o}^{\infty}$$

[26] Ello suponiendo un horizonte suficientemente largo para la restricción intertemporal.

[27] La variable G* se refiere al gasto permanente del Gobierno, mientras que Y* indica el ingreso permanente de la economía.

$$(3)\ Go\sum_{o}^{\infty}[(1+k)/(1+r)]^t = \sum_{o}^{\infty}[Gt/(1+r)^t]$$

$$(4)\ Yo\sum_{o}^{\infty}[(1+g^*)/(1+r)]^t = \sum_{o}^{\infty}[Yt^*/(1+r)^t]$$

Dados (3) y (4), y asumiendo que la condición de equilibrio de largo plazo inserta en el diseño de política fiscal es que $k=g^*$[26] entonces es posible plantear la ecuación (2) de un modo analíticamente más atractivo, como se indica en (5).

$$(5)\ \mu = \frac{G^* + (r-g^*)Bo}{Y^*}$$ [27]

En el caso en que no existe deuda inicial del Gobierno, la elección de "μ" se reduce al cuociente entre el "gasto permanente" del Gobierno y el ingreso estimado por éste como "permanente".

La restricción presupuestaria del gobierno período a período se presenta en (6).

$$(6)\ B(t)-B(t-1) = G(t) + r(t)B(t-1) - \mu Y(t)$$

Incorporando la ecuación(5) en (6) se arriba a una ecuación intuitivamente más interesante.[28]

$$(7)\ B(t)- B(t-1)= (G(t)- G^*(t)) + [(Y^*(t)- Y(t))/Y^*(t)][G^*(t) + rB(t-1)] g^*B(t-1)$$

En una economía abierta, el exceso de gasto del sector público se canalizará esencialmente hacia el sector externo, reflejándose en el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos. De este modo, los ingresos transitorios negativos promoverán un aumento de la deuda externa.

En la medida en que se permite el financiamiento monetario del gasto público, entonces la ecuación (7) debería ser modificada de manera de incorporar este término, tal como se indica en la ecuación (8). En esta

[28] En Barro (1986) se presenta evidencia favorable a la capacidad explicativa de este sencillo modelo. En el mencionado estudio Barro encuentra una adecuada explicación de los déficit fiscales observados en los EE.UU. entre 1916 y 1983 utilizando una ecuación similar a (7).

"m" representa el stock de dinero real y "π" la tasa de inflación. Se supone, por simplicidad, una elasticidad ingreso unitaria de la demanda por base monetaria. En la ecuación (8) se asume además que la demanda por dinero crece a la tasa de crecimiento de ingreso permanente. Este supuesto podría modificarse sin alterar los resultados básicos del ejercicio.

$$(8)\ B(t) - B(t-1) = [G(t) - G^*(t)] + [\,(Y^*(t) - Y(t))/Y^*(t)][G^*(t) + (r\,B(t-1)] + g^*\,B(t-1)) - (\pi + g^*)m$$

De la misma ecuación (8) es posible derivar el efecto que tiene sobre la inflación un ciclo adverso, en condiciones de restricciones —parcial o total— al financiamiento externo.

$$(9)\ \pi = 1/m \quad \{\,[G(t) - G^*(t)] + [(Y^*(t) - Y(t))/Y^*(t)][G^*(t) + r\,B(t-1)] + g^*(Bt-1 - m) - (B(t) - B(t-1)\}$$

De acuerdo con la ecuación (9), las autoridades recurrirán al uso de la inflación como fuente de financiamiento en la medida en que sus necesidades de financiamiento no puedan ser satisfechas con endeudamiento. En el caso en que esta opción no se encuentra disponible, por ejemplo debido a que el nivel de endeudamiento previo de la economía es considerado excesivo por parte de la comunidad financiera externa, se obtiene una relación exactamente inversa entre los ciclos de actividad y los ciclos inflacionarios. En otras palabras, al materializarse un *shock* externo adverso las autoridades se ven tentadas a adjudicar a éste el carácter de "transitorio", tal como predeciría la hipótesis de la "BET". Luego, la respuesta coherente con este criterio consiste en incrementar un endeudamiento externo neto, de modo de estabilizar el crecimiento del consumo. En tanto los mercados financieros estén dispuestos a participar de esta apuesta, el modelo predice la verificación de un aumento en la deuda externa, como se indicó antes.[29] Sin embargo, al acrecentarse la deuda externa del país, sin una recuperación del ingreso nacional, el acceso a los recursos externos se restringirá. En este caso los gobiernos deberán resolver los mecanismos a través de cuales se logrará armonizar el gasto agregado con la oferta de bienes. La dificultad política que comúnmente se observa en llevar a cabo programas

[29] De la Cuadra y Cortés encuentran que en 19 episodios de caída de los términos de intercambio 12 son acompañados de un aumento contemporáneo de la deuda externa.

[30] Cukierman, Edwards y Tabellini (1992).

de ajuste de tipo “ortodoxos”, ya sea a través de reducciones en el nivel del gasto del Gobierno o aumentos de impuestos, lleva a que frecuentemente sea la inflación el mecanismo mediante el cual debe realizarse una parte importante de este ajuste.[30]

4. Conclusiones

La aparición de numerosos estudios que encuentran evidencia favorable a la hipótesis de que los precios observarían un comportamiento anticíclico ha dado origen a un fuerte cuestionamiento de las teorías que explican las fluctuaciones económicas como el resultado de movimientos en la demanda agregada. De acuerdo a la evidencia disponible dicho resultado es relativamente insensible al método que se utilice para determinar el comportamiento cíclico de cada serie.

Al examinar el comportamiento cíclico de los precios en Chile también se encuentra evidencia de que estos tendrían un comportamiento anticíclico.

La evidencia disponible sugiere que las fluctuaciones que registra la tasa de crecimiento del producto en Chile se encuentran íntimamente liga-

ANEXO

GRÁFICO Nº 1 NIVEL DE PRECIOS Y PGB REAL
Primera diferencia del Log: Ambas Normalizadas
Anual: 1928-1991

Fuente: BCC y Elaboración propia

GRÁFICO Nº 2 DESVIACIONES DEL PGB REAL Y DE LOS PRECIOS
En Base a una regresión lineal estimada por MICO

Fuente: Elaboración propia

GRÁFICO Nº 3 LOG DEL PGB REAL EFECTIVO Y DE SU TENDENCIA
Filtro Hodrick-Prescott, Parámetro: 1600

Fuente: Elaboración propia

GRÁFICO Nº 4 LOG DEL NIVEL DE PRECIOS Y DE SU TENDENCIA
Filtro Hodrick-Prescott, Parámetro: 1600

Fuente: Elaboración propia

GRÁFICO Nº 5 LOG DEL PGB REAL EFECTIVO Y DE SU TENDENCIA
Filtro Hodrick-Prescott, Parámetro 400
Anual, 1928-1991

Fuente: Elaboración propia

GRÁFICO Nº 6 LOG DE LOS PRECIOS Y DE SU TENDENCIA
Filtro Hodrick-Prescott, Parámetro: 400
Anual, 1928-1991

Fuente: Elaboración propia

GRÁFICO Nº 7 LOG DEL PGB REAL Y DE SU TENDENCIA
Filtro Hodrick-Prescott, Parámetro 100
Anual, 1928-1991

Fuente: Elaboración propia

GRÁFICO Nº 8 LOG DEL NIVEL DE LOS PRECIOS Y DE SU TENDENCIA
Filtro Hodrick-Prescott, Parámetro 100
Anual, 1928-1991

Fuente: Elaboración propia

GRÁFICO Nº 9 DESVIACIONES DEL PGB REAL Y DE LOS PRECIOS
Filtro Hodrick-Prescott, Parámetro: 1600

Fuente: Elaboración propia

GRÁFICO Nº 10 DESVIACIONES DEL PGB Y DE LOS PRECIOS
Filtro Hodrick-Prescott, Parámetro 400
Anual, 1928-1991

Fuente: Elaboración propia

GRÁFICO Nº 11 DESVIACIONES DEL PGB REAL Y DE LOS PRECIOS
Filtro Hodrick-Prescott, Parámetro 100
Anual, 1928-1991

Fuente: Elaboración propia

das a la evolución de la economía mundial y, especialmente, a los términos de intercambio. Además, se detecta una tendencia de las autoridades a postergar la realización de ajustes en la política fiscal cuando se registran cambios adversos en el ingreso nacional. Esta conducta de las autoridades también se encuentra presente en otras economías de la región.

Con el propósito de conciliar ambas regularidades, comportamiento anticíclico de los precios y "optimismo" de las autoridades, se desarrolló un sencillo modelo en el cual se concluye que la inflación es un "impuesto residual", cuya utilización en el caso de economías pequeñas y abiertas, como la chilena, se encuentra inversamente correlacionado con el ciclo económico.

No obstante que este planteamiento no constituye una novedad para los estudiosos del proceso de diseño de la política económica en las economías latinoamericanas, es importante destacar la coherencia del mismo con los resultados empíricos que se desprenden del análisis del comportamiento de la serie de precios en el ciclo. Por otra parte, a pesar de la naturaleza esencialmente "real" de los movimientos cíclicos que se encuentran en la historia económica chilena, no debe olvidarse el rol de elementos institucionales, como los relacionados con el diseño de la política fiscal. De acuerdo a la argumentación expuesta, este factor explicaría el comportamiento anticíclico de la inflación. Consecuentemente, la introducción de arreglos institucionales, como el establecimiento de un Banco Central autónomo, deberían llevar a un cambio en la dirección y/o intensidad de los movimientos cíclicos de la serie de precios.

Bibliografía

Alesina, Alberto, Vittorio Grilli y G. M. Milesa-Ferreti (1993). "The Political Economy of Capital Controls", NBER Work*ing Paper* Nº 4353, mayo.

Backus, David K. y Patrick J. Kehoe (1992). "International Evidence on the Historical Properties of Business Cycles", *American Economic Review*, septiembre, 1982.

Ball, Lawrence; N. Gregory Mankiw y David Romer (1988). "The New Keynesian Economics and the Output-Inflation Trade-Off", *Brooking Papers on Economic Activity*, Vol. 1.

Barro, Robert, J. "The Neoclassical Approach to Fiscal Policy". En Robert J. Barro, *Modern Business Cycle Theory*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1989.

"US. Deficits Since World War I", *Scandinavian Journal of Economics* 88 (1), 1986.

Blanchard, Olivier y Stanley Fischer, (1989). *Lectures in Macroeconomics*. The MIT Press.

Chadha, Bankim y Eswar Prasad (1992). "Are Prices Countercyclical?", *IMF. Working Paper*, 92/88.

Cooley, Thomas F. y Lee E. Ohanian (1991). "The Cyclical Behavior of Prices".

Journal of Monetary Economics, 28, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Cortés, Hernán (1984). "Lecciones del pasado. Recesiones económicas en Chile: 1926-1982 ", *Cuadernos de Economía*, agosto.

Cukierman, Alex; Sebastián Edwards y Guido Tabellini (1992). "Seignioriage and Political Instability", *American Economic Review*, junio.

De la Cuadra, Sergio y Hernán Cortés (1984). "Análisis de las políticas macroeconomicas aplicadas en Chile en el período 1925-1982", *Documento*, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

_____ y Hernán Cortés (1984). "Recesiones económicas, crisis cambiarias y ciclos inflacionarios en Chile, 1926-1982", *Documento*, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

_____ y Francisco Rosende (1982). "Política fiscal y cambiaria en economías inflacionarias: Consideraciones sobre la experiencia chilena", *Serie de Estudios Económicos* , Nº 15, Banco Central de Chile.

Friedman, Milton (1968). "The Role of Monetary Policy", *American Economic Review*, marzo.

_____ (1971). *A Theoretical Framework for Monetary Analysis*. University of Chicago Press.

_____ y Anna J. Schwartz (1963). *A Monetary History of the United States, 1867-1960*. Princeton University Press.

_____ y Anna J. Schwartz (1982). *Monetary Trends in the United States and the United Kingdom*. Chicago: University of Chicago Press.

Guier, J. Cristóbal (1993). "Inflación y ciclo económico: El caso de Chile", Tesis de Magister, Instituto Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Hodrick, Robert, J. y Edward C. Prescott (1980). "Postwar US Business Cycles: An Empirical Investigation", *Discussion Paper* 451, Carnegie Mellon University.

Kydland, E. Finn y E. Prescott, (1982). "Time to Build Aggregate Fluctuations", *Econometrica*

_____ y Edward C. Prescott (1990). "Business Cycles: Real Facts and a Monetary Myth", *Quaterly Review*, primavera, Federal Reserve of Minneapolis.

Larraín, Felipe y Marcelo Selowsky, editores (1991). *The Public Sector and the Latin American Crisis.* San Francisco, California: International Center for Economic Growth.

Lucas, Robert E., Jr. (1973). "Some International Evidence on Output-Inflation Trade-Offs", *American Economic Review*, junio.

_____ (1977). "Understanding Business Cycles". En Robert E. Lucas Jr., *Studies in Business Cycles*. Cambridge: MIT Press.

_____ (1981). "Methods and Problems in Business Cycles". En Robert E. Lucas Jr., *Studies in Business Cycles.*

_____ (1987). *Models of Business Cycles* . Oxford: Basil Blackwell.

Mankiw, G. (1989). ""Real Business Cycles: A New Keynesian Perspective", *Journal of Economics Perspectives*, 3.

McCallum, B. T. (1986). "Real Business Cycles Models". En Robert E. Barro, editor, *Modern Business Cycles Theory*. Cambridge, Massachussets: Harvard University Press, 1989.

Nelson, Charles R. y Charles I. Plosser (1982). "Trends and Random Walks in

Plosser, Charles (1989). "Understanding Real Business Cycles", *Journal of Economic Perspectives*, 3, verano.

(1990). "Money and Business Cycles: A Real Business Cycle Interpretation", *NBER, Working Paper*, Nº 3.221, enero.

Prescott, E. C. (1986). "Theory Ahead of Business Cycles Measurement", *Quarterly Review*, otoño, Federal Reserve of Minneapolis.

Sachs, Jeffrey (1980). "The Changing Cyclical Behavior of Wages and Prices: 1890-1976", *American Economic Review*, marzo.

Taylor, John, (1986). "Improvements in Macroeconomic Stability: The Role of Wages and Prices". En R. Gordon, editor, *The American Business Cycle: Continuity and Change*. University of Chicago Press.

Tobin, James (1980). *Asset Accumulation and Economic Activity: Reflections on Contemporary Macroeconomic Theory*. Chicago: University of Chicago Press.

Wolf, Holger (1991). "Procyclical Prices: A Demi-Myth?", *Quarterly Review*, primavera, Federal Reserve of Minneapolis.

Autores Año publicación	Período	Método derivación tendencia	Correlación Desv. (P,V)	Países
Friedman y Schwartz 1982	Datos anuales POST II.G.M.	Primera diferencia	Negativa	EE. UU.
Meltzer 1986	Datos trimestrales Post. G. con Corea	Filtro Kalman	Negativa	EE. UU. Alemania Canadá Reino Unido
Kydland y Prescott 1991	Datos trimestrales Post G. con Corea	Filtro Hodrick-Prescott	Negativa	EE.UU.
Wolf 1991	Datos trimestrales Post G. con Corea	Filtro Hodrick-Prescott	Negativa	EE.UU.
Cooley y Ohanian 1991	Datos trimestrales Post II.G.M.	Primeras diferencias Tendencia lineal Filtro H-P	Negativa Negativa	EE.UU.
Bachus y Kehoe 1991 ga	Datos anuales 100 años	Filtro Hodrick-Prescott	Negativa	EE.UU., UK Dinamarca Japón Australia Alemania Norue- Canadá Italia Suecia
Chadhad y Pressad 1992	Datos trimestrales Post G. con Corea	Primeras diferencias Tendencia lineal Filtro H-P	Negativa Negativa Negativa	EE.UU.

ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO Y POLÍTICAS DE CRECIMIENTO*

Michael Walker, Felipe Larraín B., Michael Levy y Juan Andrés Fontaine

Con la finalidad de contribuir al análisis de las políticas de crecimiento económico y la importancia que tienen en ese contexto los acuerdos de libre comercio, el 4 de octubre de 1993 se llevó a efecto en el Centro de Estudios Públicos una mesa redonda con destacados especialistas en la materia.

Esta mesa redonda fue presidida por don Jorge Cauas, Consejero del Centro de Estudios Públicos, y contó con la participación de dos invitados extranjeros, los señores Michael Walker, Presidente de The Fraser Institute (Canadá), y Michael Levy, Vicepresidente de Nations Bank (EE. UU.), y de los economistas chilenos Felipe Larraín y Juan Andrés Fontaine, ambos profesores del Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile.

En la primera parte de la reunión, dedicada a examinar los efectos de los acuerdos de libre comercio, el señor Michael Walker comentó los rasgos centrales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Nafta) y las ventajosas consecuencias que tendría su aprobación. El señor Felipe Larraín, por su parte, analizó la significación que podría tener para la economía del país el ingreso de Chile al Nafta, así como la

* Transcripción editada de la mesa redonda que se realizó en el marco de la Conferencia Internacional "Sustentabilidad del desarrollo económico: Importancia de los impuestos y del comercio exterior", en el Centro de Estudios Públicos los días 4 y 5 de octubre de 1993. Esta conferencia fue organizada en conjunto por el Manhattan Institute y el Centro de Estudios Públicos, y contó con el patrocinio de la Fundación Tinker.

***Estudios Públicos,* 53 (verano 1994).**

firma de otros acuerdos comerciales. En la segunda parte de la mesa redonda, los señores Juan Andrés Fontaine y Michael Levy se refirieron a la evolución que han tenido las políticas económicas aplicadas durante los últimos diez años en sus respectivos países, Chile y Estados Unidos, así como a la coyuntura económica actual y sus perspectivas hacia el futuro. Finalmente, en esta edición se recoge el comentario que hiciera el señor Jorge Cauas al término de las exposiciones de los panelistas.

LA INICIATIVA DE LAS AMÉRICAS*

Michael Walker

Es un honor para mí participar en este encuentro organizado por el Centro de Estudios Públicos, especialmente porque el tema al que voy a referirme, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Nafta), constituye uno de los aspectos políticos más cruciales que enfrentamos hoy en nuestro hemisferio. Me alegra poder compartir con ustedes algunas conclusiones a las que hemos llegado en el Fraser Institute, después de tres años de investigación sobre esta materia. Soy un gran defensor del Nafta, y por eso quiero hablarles un poco de su importancia, de las características de la estructura económica que representa y de por qué pienso que Chile debería esforzarse por integrarlo.

En primer término, considero que este acuerdo es como un antídoto contra una de las peores enfermedades políticas de nuestro tiempo: el proteccionismo. Es muy frecuente ver a las autoridades y agrupaciones políticas presionadas por grupos de productores que buscan un resguardo especial para sus sectores a través del establecimiento de gravámenes a ciertas importaciones u otro tipo de barreras no arancelarias. Cualquiera de estas medidas, por pequeña que sea, va a favorecer siempre, enormemente, al productor, en detrimento de los consumidores que deberán pagar un mayor precio por ese producto importado. Y, si sólo se trata de pagar unos pocos dólares más, nadie

MICHAEL WALKER. Economista. Presidente de The Fraser Institute, Canadá. Miembro del International Trade Advisory Committee del Gobierno de Canadá. Anteriormente se desempeñó como profesor en las universidades de Western Ontario y Carleton, en Canadá. Es autor de numerosos artículos publicados en revistas especializadas y periódicos, como el *Canadian Journal ofEconomics, The Journal of Finance, The Canadian Tax Journal, The Wall Street Journal, Chicago Tribune, Vancouver Sun y* otros. Columnista regular en diversos periódicos canadienses *(Vancouver Province, The Toronto Sun y The Financial Post).*

* Edición y traducción al castellano del Centro de Estudios Públicos.

se tomará la molestia de protestar ante el Congreso por la aplicación de esa barrera. De esta forma, el proteccionismo se va convirtiendo en una insidiosa enfermedad política, que es cada vez más difícil de eliminar.

Un acuerdo de libre comercio, como el que ya existe entre Canadá y Estados Unidos y al que se quiere integrar México, representa la mejor forma de frenar esas tendencias proteccionistas. Pues, en efecto, este tipo de tratados restringe la capacidad de respuesta de los políticos y autoridades de gobierno frente a los grupos de presión. Un primer objetivo de todo acuerdo comercial consiste, entonces, en dar a los productores extranjeros la oportunidad de participar, de alguna forma preestablecida, en el debate político interno de los países que pretenden introducir barreras de tipo proteccionistas. Así, en vez de productores dispuestos a invertir grandes sumas en las campañas de candidatos que abogarán por medidas protectoras para sus industrias, estos tratados consiguen finalmente que se produzca una asociación de intereses entre los sectores productivos y los consumidores de un mismo país, y que se generen, a la vez, alianzas internacionales entre los sectores productivos y los consumidores de los distintos países contra las medidas proteccionistas. Porque el temor a las represalias externas que provocan esas medidas, en términos de cierres de mercados extemos, hace que los mismos productores comiencen a oponerse al proteccionismo.

Por último, este tipo de acuerdos relaciona estrechamente la política comercial de un país con toda su política exterior, porque una vez que se ha suscrito un tratado internacional resulta muy difícil actuar en forma aislada. Un país no puede disociar sus políticas comerciales de sus otros intereses internacionales.

Logros del Nafta

Un acuerdo nunca es perfecto, y me parece normal que haya críticas a aspectos específicos de este Tratado. Pero quizás es más preocupante el hecho de que en Estados Unidos casi todas las quejas provienen de gente que se supone apoya el libre mercado y la expansión comercial. Un ejemplo es The Competitive Enterprise Institute, que siempre ha estado a favor de la liberalización y ahora se opone al Nafta, objetando sus acuerdos complementarios. Es evidente que la redacción del Nafta no corresponde a un texto académico ni está basado en los estudios de Milton Friedman o Friederich von Hayek. Está redactado en un lenguaje político porque se trata de un instrumento político. Y, dadas las circunstancias, es lo mejor que pudieron concebir personas de buena voluntad empeñadas en expandir el comercio dentro de nuestro hemisferio. Esto es lo que debieran comprender quienes argumentan que los acuerdos

complementarios han convertido al Nafta en un tratado imperfecto. Todo acuerdo político, irremediablemente, contará con cierto grado de deficiencias.

Lo importante son los logros, entre los que se cuenta la reducción de los aranceles entre los países que integran el acuerdo, sin alzar, a la vez, las tarifas para los países fuera de la Zona. Y si bien esto último no evitará, claro está, que se produzcan diferencias comerciales que afectarán a los países que no pertenezcan a la Zona, el Nafta también incluye una cláusula de excepción, en virtud de la cual Chile, por ejemplo, puede integrarse a él y gozar de esos beneficios.

El Tratado contempla, por otra parte, la eliminación de las barreras no arancelarias. Y en particular, desde el punto de vista de Estados Unidos y Canadá, tiene la cualidad de eliminar, entre otros, los requisitos de uso de insumos nacionales que se aplican en la industria mexicana, todo lo cual redundará en una apertura significativa de las manufacturas mexicanas a los sectores productivos canadienses y estadounidenses.

Otro de los aspectos en los que el Tratado significa un avance importante consiste en el establecimiento del "tratamiento de nación". Es decir, al interior de las fronteras de los distintos países miembros no habrá discriminación entre los ciudadanos de una y otra nación. Si una empresa canadiense opera en México, por ejemplo, no tendrá ningún obstáculo para trasladar a sus empleados canadienses a México, si considera que ello es necesario para el buen funcionamiento de su industria.

Y es muy importante, asimismo, la apertura que contempla el Tratado en el tema de las licitaciones públicas. Estados Unidos ha sido muy estricto hasta ahora respecto de quienes pueden participar en dichos procesos, pero desde que empiece a regir el Nafta los oferentes externos tendrán tantas posibilidades como los nacionales. También está la mayor apertura de los mercados financieros. En México, por ejemplo, ya no será necesario contar con socios locales para formar un empresa en este rubro. A Estados Unidos, por otra parte, el Tratado le impone una disciplina mucho más estricta en sus regulaciones financieras, incluso más exigentes que las del Acuerdo entre EE. UU. y Canadá.

Además, el Nafta facilita y potencia el comercio de energía en Norteamérica. Esto significa que, tal como lo veníamos soñando desde hace tiempo, la desregulación de este mercado podrá realizarse sobre la base de un comercio continental de energía. Por otro lado, el Nafta desalienta los subsidios. A través de un mecanismo específico, si un país subsidia la producción de cierta industria, los otros socios tendrán derecho a contrarrestar este efecto imponiendo tributos que afecten al que compite deslealmente. Creo que de esta manera la práctica de los subsidios va a desaparecer del sector productivo en

América del Norte, pues todos terminaremos dándonos cuenta de que por esa vía nunca alcanzaremos nuestros objetivos.

Otro aspecto importante del Nafta es el establecimiento de mecanismos de solución de controversias. En Estados Unidos, por ejemplo, no obstante ser una nación que cuenta con una larga historia de comercio' internacional, no faltan los defensores del proteccionismo que piensan que el gobierno es un instrumento a ser empleado para resistir la competencia que proviene, en particular, de otros países. Por eso es que uno de los puntos claves de cualquier acuerdo de libre comercio es dar la posibilidad de recurrir a un órgano imparcial externo para la solución de los conflictos que se puedan suscitar entre las partes. Este objetivo ya se logró en el Acuerdo de Estados Unidos y Canadá, del cual Nafta viene a ser ahora, en este sentido, una extensión. De manera que si hubiera algún problema en la aplicación de una ley estadounidense sobre una empresa canadiense, esta última podrá recurrir a un panel imparcial para resolver la disputa. El panel se compondrá de dos estadounidenses, dos canadienses y una quinta persona elegida aleatoriamente de una lista. Si la ley fue mal aplicada, se podrá obligar al organismo gubernamental estadounidense que impuso el mecanismo de protección a que lo retire y reconsidere el caso. Esto constituye, en efecto, una suerte de seguro para el productor extranjero contra el uso indebido de la legislación, ya que obliga a una revisión adicional de las medidas políticas en los procesos comerciales. Hace quince años nadie hubiese creído posible alcanzar un acuerdo semejante, menos aún en Estados Unidos. De ingresar Chile al Nafta, también podría participar de este mecanismo de solución de controversias.

Otro elemento que no puedo dejar de mencionar es el de las cláusulas de excepción. Tal vez la mayor crítica que se ha hecho al Nafta es su abundancia de excepciones, aunque es la misma estructura del Tratado la que obliga a ello. Primero se estableció un conjunto general de principios, y se dejó espacio en los anexos para detallar los acuerdos específicos entre los firmantes. Si Chile, por ejemplo, quisiera incorporarse al Nafta, tendría que adherir primero a los principios básicos, y negociar después por separado con los otros tres países un conjunto de cláusulas que se aplicarían sólo a Chile.

Acuerdos complementarios

Respecto de los acuerdos complementarios, comentaré solamente aquél sobre medio ambiente, porque es el más relevante para Chile y el que más puede afectar su decisión de ingresar al Nafta. Además, éste es uno de los puntos que eventualmente podría causar el rechazo del Tratado por parte del Congreso de Estados Unidos.

El primer objetivo de este acuerdo complementario es insistir en que cada país cumpla su legislación interna en materia ambiental. No se pretende que Estados Unidos o Canadá le impongan sus normas a México, o viceversa, sino que cada país aplique efectivamente sus propias disposiciones legales. Un segundo objetivo se refiere a la transparencia de las leyes de medio ambiente. El Nafta se opone a que existan tribunales secretos para estos temas, y propicia que esta normativa se trate en forma abierta. Pero esto no es una obligación, sino una simple declaración de intenciones. Lo que el Tratado exige es que cada país supervise periódicamente el cumplimiento de su propia normativa ambiental. Asimismo, establece que cada miembro debe informar a los restantes socios sobre cada uno de los sucesos en este ámbito, y que todos deben desarrollar procedimientos de emergencia y promover el uso de incentivos económicos, como los derechos de emisión transables, por ejemplo, en la prosecución de sus objetivos ambientales. Creo que esta última es una consideración importante, ya que favorece la adopción de medidas preventivas antes que un enfoque basado en el control o la imposición.

Por último, el acuerdo contempla una entidad de cooperación para el medio ambiente que consta de tres instancias: un Consejo de Ministros, una Secretaría que realizará efectivamente el trabajo y un Comité Asesor Público Conjunto. Entre éstas la más importante es el Consejo de Ministros, encargado de supervisar las distintas acciones, es decir —cito textualmente el Tratado—, tiene "derecho a investigar persistentes patrones de fracaso en la efectiva ejecución de una ley ambiental que se relacione con la producción de un producto o con un servicio transado". Pero, ¿qué significa "persistentes patrones de fracaso" y "efectiva ejecución"? Temo que hay aquí elementos que se prestarán, lamentablemente, para una larga serie de discusiones de tipo legal.

El punto central es que una vez que se hayan fijado los estándares que determinen si un país ha incurrido en alguna violación, el acuerdo permite sancionarlo. Si se trata de Canadá, se le aplicará una multa al gobierno de Canadá, suma que deberá recaudar un Tribunal de Justicia de ese país. Pero para México, en cambio, las sanciones son distintas. En este caso serán de tipo comercial, como la pérdida de los beneficios otorgados por el Nafta por un monto equivalente a la multa que prescriba el Consejo. Me parece que, en este respecto, México se verá claramente perjudicado. Claro está, este fue un punto que México debió ceder en aras de alcanzar un acuerdo general.

Ahora bien, ¿cuáles serían las consecuencias de que el Nafta no se llegase a firmar? Quisiera acotar mi comentario a lo que ello significaría para las aspiraciones chilenas. Pienso que de no aprobarse el Nafta —y, por consiguiente un acuerdo con México—, sería muy difícil, por razones políticas, que Chile pudiera suscribir un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Por

ello, pienso que la aprobación del Nafta —lo cual confío va a suceder— no sólo les conviene a los países de América del Norte sino también a Chile.

CHILE FRENTE A UN ACUERDO DE LIBRE COMERCIO

Felipe Larraín Bascuñán

Agradezco la invitación que me ha extendido el Centro de Estudios Públicos para exponer sobre las ventajas y los potenciales problemas que pueden tener los acuerdos de libre comercio para la economía chilena. Chile está afrontando hoy una serie de desafíos interesantes, y uno de los principales es cómo profundizar su integración con la economía mundial. Esto se da en dos planos distintos. Por un lado, nos preguntamos cómo intensificar nuestra integración financiera con el exterior; por el otro, intentamos profundizar nuestros vínculos comerciales con el resto del mundo. Es en este último aspecto donde Chile enfrenta hoy la alternativa de negociar acuerdos comerciales.

La experiencia chilena de inserción comercial

La forma de profundizar la inserción de la economía chilena en el mundo es un tema complejo, pues hay gran variedad de alternativas estratégicas: multilaterales, bilaterales o unilaterales, pasando por algunas gamas de integración regional. Una breve reseña de lo que ha sido la estrategia de integración comercial chilena en las últimas décadas es un buen punto de partida para esclarecer las diferentes opciones y establecer sus ventajas y limitaciones.

A mediados de los años setenta, Chile comenzó a integrarse global y unilateralmente en la economía mundial, sin hacer distinción alguna entre países, regiones o grupos de naciones. Esta modalidad de inserción unilateral probó ser enormemente exitosa. Nuestro comercio exterior consiguió diversificarse fuertemente, tanto en términos de composición de las exporta-

FELIPE LARRAÍN BASCUÑÁN. Ph. D. en Economía, Universidad de Harvard. Profesor del Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile. Miembro del Comité Editorial de revista *Estudios Públicos.* Es autor de varios libros y numerosos artículos en revistas especializadas. Entre sus últimos artículos publicados en *Estudios Públicos* cabe mencionar "Integración comercial selectiva" e "Institucionalidad laboral y desempeño económico", en los números 46 y 41, respectivamente.

ciones como de los socios comerciales. Las exportaciones de cobre, que a principios de los años setenta representaban cerca del 80% del total de nuestras exportaciones, hoy día se han reducido a cerca del 35%. Esto ha ocurrido a pesar del importante incremento de la producción física de cobre proveniente de las minas privadas.

Y nuestro país también se ha diversificado importantemente en lo que respecta a socios comerciales. En términos gruesos, un 30% de las exportaciones chilenas va a Europa, un 30% a Asia, un 17% a Estados Unidos y Canadá, y un 17% a América Latina. Actualmente, las regiones de mayor crecimiento económico son Asia y América Latina, y son ellas las de mayor dinamismo en nuestro comercio exterior. Chile es hoy, en consecuencia, menos dependiente de productos y mercados específicos que en ningún otro momento de su historia.

Globalmente, el crecimiento de las exportaciones ha superado largamente el aumento del producto. En 1965, las exportaciones chilenas constituían cerca de un 12% del producto. Hoy día, a comienzos de los años noventa, las exportaciones superan el 35% del producto. Esto muestra un crecimiento espectacular de nuestras exportaciones, y convierte a Chile en el país más abierto de América Latina. Tanto si se mide por la proporción de exportaciones a PIB o de importaciones a PIB, nuestros niveles de apertura son similares a los de algunos países asiáticos.

En conformidad a la estrategia de apertura unilateral, nuestro país decidió retirarse a mediados de los setenta de un acuerdo de integración comercial regional: el Pacto Andino. Una decisión acertada, puesto que las restricciones que representaba el Pacto Andino en temas comerciales y de inversión extranjera eran (y son) incompatibles con el modelo de inserción internacional que Chile adoptó. Si bien fue una decisión muy criticada por algunos, el tiempo ha terminado por validarla ampliamente. El Pacto Andino languideció por muchos años y sigue languideciendo hoy día. Su única esperanza de vida está en las reformas liberalizadoras que sus miembros están intentando introducirle hoy. Y mientras el Pacto Andino languidecía, Chile se insertaba cada vez más en los mercados mundiales.

Hacia una nueva estrategia de apertura

En los últimos años, no obstante, ha habido un cambio importante de énfasis en el proceso chileno de apertura externa. Los acuerdos bilaterales han cobrado fuerza, y ya estamos implementando algunos de ellos con varios países de América Latina. Se ha firmado un Acuerdo de Libre Comercio con

México que establece una reducción bilateral de tarifas hasta llegar a 0% en 1996, con algunas partidas de excepción; últimamente se han suscrito convenios similares con Venezuela y Colombia. En forma paralela, Chile ha iniciado conversaciones —en rigor, aún no se está negociando— con Estados Unidos. Y si bien éste no ha sido un proceso expedito, pienso que se deben seguir haciendo esfuerzos en tal sentido, porque la integración con Estados Unidos, vía incorporación al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Nafta), es algo muy positivo para Chile.

Pero esto no significa que Chile haya abandonado la meta de inserción unilateral en la economía mundial. En verdad, dos hechos muy importantes lo atestiguan. Uno de ellos es la rebaja de aranceles del 15% al 11% aplicada en forma pareja y unilateral por nuestro país en junio de 1991. La estructura arancelaria chilena es una de las más uniformes de todo el mundo, lo cual contribuye a fortalecer los nexos de la economía chilena con el mundo. Simultáneamente, Chile ha persistido en su empeño —en conjunto con otros países— por impulsar las negociaciones de la Ronda Uruguay del Gatt. Con todo, se han acentuado en nuestro país las negociaciones bilaterales, como ha sucedido también en el resto del continente.

Si la estrategia de inserción unilateral probó ser exitosa, muchos pueden preguntarse, justamente, por qué cambiar de rumbo ahora o, al menos, por qué cambiar de énfasis en la estrategia. Hay varias razones que ayudan a explicar este cambio.

En primer lugar, hay una tendencia mundial hacia la formación de grandes bloques comerciales. El más importante de ellos, hasta ahora, es el de la Comunidad Económica Europea. Existe la posibilidad de que se forme un bloque asiático, aunque no es probable que éste llegue a tener una relevancia similar al de la Comunidad Económica Europea. Esto último, simplemente, porque una parte considerable del comercio asiático se realiza con países que están fuera de la región, especialmente europeos y norteamericanos. Así y todo, hay movimientos en la dirección de bloques. La misma Iniciativa para las Américas, que el Presidente Bush diera a conocer en junio de 1990, es en parte una respuesta a esa tendencia de acuerdos regionales que ya se visualizaba en la economía mundial hacia fines de los años ochenta. La parte más importante y ambiciosa de la Iniciativa Bush es, justamente, la formación de una gran área de libre comercio en las Américas, como decía el Presidente Bush, "desde Anchorage, Alaska, hasta Tierra del Fuego". En este esquema de bloques regionales, por supuesto, los países que están fuera miran con escepticismo la retórica liberalizadora que exhiben las naciones industrializadas, las cuales mientras practican una liberalización al interior de sus fronteras, incrementan la protección hacia afuera.

La tendencia mundial a suscribir acuerdos regionales de libre comercio puede ser explicada por diversos factores. No obstante, hay economistas críticos de estos acuerdos, porque el óptimo es, en definitiva, el libre comercio. Ellos tienen razón al decir que el libre comercio es lo mejor. Y, si se lo considera así, entonces debería tenderse a privilegiar las instancias de negociación que puedan aumentar la liberalización del comercio a nivel mundial. Esa instancia es el Acuerdo General de Tarifas y Comercio (Gatt). Pero si bien es cierto que en teoría eso es correcto, el Gatt tiene algunas limitaciones prácticas importantes que dificultan el proceso de negociaciones y de liberalización. Ejemplo vistoso de ello es la Ronda Uruguay, que se ha visto obstaculizada por diversas trabas y todavía no logra llegar a puerto.

Problemas y oportunidades en el Gatt

En primer lugar está el problema que los economistas llamamos del polizón *o free rider*. Este ocurre porque en el Gatt, a través de la cláusula de nación más favorecida, un país puede beneficiarse de la liberalización de otros mercados sin tener que disminuir sus propias barreras. Esto representa un incentivo, naturalmente, para intentar obtener dicho beneficio sin conceder algo a cambio.

Un problema adicional es la decisión por consenso que se requiere en el Gatt para una serie de materias, lo cual significa que cada país tiene, de alguna manera, derecho o poder de veto. Como un analista ha dicho, esto significa que el Gatt avanza como un convoy, es decir, a la velocidad del más lento de todos sus carros.

Otra limitación del Gatt son las numerosas excepciones, especialmente en los rubros textiles y agrícolas, y la falta de cobertura del comercio de servicios. Entre los atractivos que presentan los acuerdos bilaterales se cuenta, precisamente, la posibilidad de superar esos escollos.

Por otra parte, es de una realidad elemental reconocer la poca influencia que países como Chile, individualmente, pueden ejercer en el Gatt. En rigor, Chile tiene un poder de negociación escaso o nulo en el Gatt. Puede intentar, en conjunto con otros países, formar bloques que impulsen el libre comercio, pero incluso así el efecto es reducido.

Esto no significa, por cierto, que se deba abandonar el Gatt. Al contrario, a pesar de sus limitaciones, el Gatt ha contribuido enormemente a incrementar el libre comercio en el mundo durante el período de postguerra. Prueba de ello es que el Gatt ha tenido éxito prácticamente en todas sus Rondas (aunque todavía está por verse lo que sucederá en la Ronda Uruguay)

y la proporción de comercio a producto global ha crecido en forma consistente después de la Segunda Guerra Mundial.

Por consiguiente, Chile debiera continuar realizando esfuerzos en el marco del Gatt, en conjunto con otros países con los que haya interés común en expandir el libre comercio a nivel mundial. Pero, paralelamente, se puede avanzar hacia el libre comercio con una estrategia de acuerdos bilaterales selectivos. Estos acuerdos debieran entenderse como un complemento y no un sustituto de la inserción de Chile con el mundo. También hay una consideración práctica: si Chile piensa continuar la liberalización global de su comercio de todas maneras, los acuerdos bilaterales permiten obtener algo a cambio porque el socio también debe rebajar sus barreras. La inserción unilateral permite obtener una serie de beneficios pero no se obtiene la apertura de mercados externos.

¿Qué tipo de estrategia selectiva debemos seguir?

Si aceptamos la premisa de que es razonable pensar en una estrategia bilateral o regional como complemento de la inserción unilateral o global en el mundo, potenciada a través del Gatt, el punto de partida de los acuerdos comerciales es definir esta estrategia, que necesariamente debe de ser selectiva. Hay que concentrarse en unos pocos países o grupos de naciones, porque Chile no tiene recursos humanos para coordinar ocho, diez o doce acuerdos bilaterales o regionales al mismo tiempo. Claramente, la coordinación de las negociaciones se hace cada vez más difícil a medida que aumentan los frentes de negociación. En este aspecto, la situación durante el gobierno actual ha distado mucho del óptimo. Parece haber prevalecido, más bien, una especialización por países antes que por funciones entre los distintos ministerios. El Ministerio de Hacienda se ha especializado en ciertos acuerdos, el de Economía en otros y el de Relaciones Exteriores en otros. Y el criterio que ha guiado la adopción de uno u otro acuerdo no es claro.

Más allá de los problemas prácticos mencionados, se debe tener, además, mucho cuidado en escoger los socios comerciales. En el Cuadro Nº 1 podemos apreciar algunos indicadores de tamaño de mercado y apertura económica. Tal vez el indicador más importante es el de PIB total de la economía con la cual nos estamos integrando. Entre todos los socios comerciales posibles, Chile es el más chico. Ciertamente, el tamaño no es nuestra ventaja o lo que podemos ofrecer. De todos los socios posibles, Estados Unidos es el más atractivo.

La economía norteamericana, medida el año 1991 en términos de PIB, era 165 veces más grande que la economía chilena. De modo que el poder integrarse a un mercado como el norteamericano no puede ser sino muy interesante. También desde el punto de vista del tamaño de mercado, la Comunidad Económica Europea, en su conjunto, resulta extremadamente atractiva para Chile. Sin embargo, desafortunadamente se ha avanzado muy poco en esta dirección. Si con Estados Unidos estamos recién iniciando las conversaciones, con la CEE ni siquiera hemos dado los primeros pasos. Ciertamente, no parece fácil llegar a suscribir acuerdos de libre comercio con la CEE y con los Estados Unidos. Más de alguien podrá decir que pensar en esa posibilidad es utópico. Pero Israel lo ha logrado, y eso establece un precedente a pesar de sus condiciones tan especiales. Pero, si somos una economía modelo en el mundo en desarrollo, ¿por qué no podría lograrlo Chile? ¿Por qué vamos a desechar por completo la idea de tener un acuerdo de libre comercio con la CEE?

CUADRO Nº 1 INDICADORES DE TAMAÑO DE MERCADO. APERTURA DE LA ECONOMÍA

	Argentina	Brasil	Chile	México	EE.UU.	Venezuela
1. TAMAÑO MERCADO						
a. PGB (millones de US$ 1991)	91,2	445,1	33,5	254,4	5.620,1	54,1
PGB país/PGB Chile	2,7	13,3	1,0	7,6	167,8	1,6
b. Población (millones de personas, 1991)	32,7	151,4	13,4	83,3	252,7	19,8
Población país/ Población Chile	2,4	11,3	1,0	6,2	18,9	1,5
2. APERTURA ECONÓMICA						
a. Importaciones PGB % (1990)	6,6	6,8	26,0	20,0	10,0	16,0
b. Arancel (%)	0 - 22	27,4	11	13,1	5	5,5

Mercosur y las opciones en América Latina

En el ámbito latinoamericano, como puede apreciarse en el Cuadro Nº 1, México aparece como un mercado interesante, aunque no es el más grande (tiene unas ocho veces el tamaño de la economía chilena). Brasil, por supuesto, es el mercado más extenso de la región (13 veces más grande que la economía de nuestro país). Si sólo se considera el tamaño de los mercados, convendría en primer lugar asociarse con Brasil. Y más interesante aún en términos de tamaño es Mercosur.

Mercosur es un acuerdo de integración comercial entre cuatro países del cono sur —Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay— que representa un mercado 16 a 17 veces más grande que el chileno, y eso lo hace muy interesante. Mercosur ha dejado las puertas abiertas para integrar a nuestro país, y Chile se ha hecho de rogar un poco. Pienso que la estrategia que ha seguido el gobierno chileno con respecto a Mercosur es correcta. No se le ha dado un no definitivo, a la espera de que ocurran una serie de definiciones y de cambios en los países que integran actualmente ese acuerdo.

En primer lugar, Mercosur no es simplemente un acuerdo de libre comercio, sino una unión aduanera, porque además del libre comercio de bienes y servicios, establece un arancel externo común. Este último no sólo no está plenamente definido sino que todo parece indicar que se constituirá en un arancel escalonado. Integrarse a un pacto regional que tiene un arancel externo común, con un escalonamiento con bastantes diferencias, significaría para Chile, de alguna manera, cambiar su estrategia comercial, y esto no es posible.

Pero hay otras variables muy importantes que también deben estudiarse debidamente, como es la estabilidad de los posibles socios. El Cuadro Nº 2 contiene un índice resumen de inestabilidad con el fin de evaluar a nuestros potenciales socios comerciales. En términos técnicos, se calculó el coeficiente de variación para variables tales como tipo de cambio real, política monetaria, tasa de expansión promedio del dinero e inflación para el período 1985-1990. A Chile se le asignó un índice 100 en todo lo que era coeficiente de variación, y a los otros países se les dio el índice que les correspondía de acuerdo a la base 100 que es Chile.

Lo que se observa, en primer lugar, es que nuestros socios potenciales más inestables en el período 1985-1990 son Argentina y Brasil. Y México, dentro de América Latina, es el socio más estable. Por tanto, si bien México no tiene un mercado tan importante, gana puntos por la mayor estabilidad que ha mostrado su economía. Alguien podría decir que la situación de Argentina ha variado mucho. Pero la estabilidad aún es reciente en Argentina. Por ello, a mi juicio, demorar un poco más el establecimiento de una asociación comercial

más estrecha, es una idea razonable. Por cierto, el índice de estabilidad usado es un indicador parcial que reúne solamente algunos indicadores y, por tanto, puede perfeccionarse y acomodarse para ser aplicado en diferentes contextos.

CUADRO Nº 2 INDICADORES DE ESTABILIDAD MACROECONÓMICA

	Argentina	Brasil	Chile	México	EE.UU.	Venezuela
TIPO DE CAMBIO REAL						
Coeficiente de variación (1984-1990)	275	275	100	200	—	263
DEUDA EXTERNA						
Deuda/PGB (1989)	72,7	34,5	51,6	51,7	7,1	46,0
Deuda/exportaciones (1990)	499	351	167	258	80	161
POLÍTICA MONETARIA						
Tasa de expansión promedio del dinero (1985-1990)	1.293,5	1.122,8	27,8	36,9	7,8	19,3
Coeficiente de variación	880	950	100	25	170	500
INFLACIÓN						
Promedio anual (1985-1990)	1.785	1.046	21,3	73,9	3,9	34,5
Coeficiente de variación	724	490	100	121	110	272
ÍNDICE RESUMEN DE INESTABILIDAD	626	572	100	149	140	345

Fuente: F. Larraín y P. Assael.

Nota: Los coeficientes de variación se presentan como índice con base Chile = 100. El índice resumen de inestabilidad es el promedio de los tres coeficientes de variación (excepto para el caso de EE.UU., donde son sólo dos).

Efectos esperados de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos

Chile tiene la oportunidad de llegar a suscribir un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Aunque ha habido al respecto períodos de mucho optimismo alternado con otros de pesimismo, y si bien es cierto que el tiempo avanza y todavía no hemos podido comenzar a negociar dicho acuerdo, estoy optimista de que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Nafta) va a llegar a buen término. Siendo así, Chile podrá incorporarse después si se prepara debidamente y no deja pasar la oportunidad cuando ella se presente.

¿Cuáles pueden ser los efectos de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos? Primero, al integrarse Chile al Nafta, aparte de las ventajas en términos de estabilidad y tamaño de mercado —según los indicadores que mencionaba recién—, estará comprando un "seguro de acceso" para afrontar eventuales brotes proteccionistas que puedan surgir posteriormente en Estados Unidos. Es más difícil que un socio comercial le diga a otro socio "la verdad es que incrementamos los aranceles externos, pero también lo pueden hacer ustedes", porque, entre otras disposiciones, los acuerdos de libre comercio contienen mecanismos expeditos de solución de controversias. Creo también que una integración con Estados Unidos acarrea ganancias importantes de imagen. Algunas de estas consecuencias son difíciles de medir, pero hay otras que sí se pueden cuantificar.

En un trabajo conjunto con mi colega Juan Eduardo Coeymans, realizado en la Universidad Católica,* evaluamos cuantitativamente, en un modelo de equilibrio general, los efectos de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Estos son, brevemente expuestos, los siguientes:

a) Una recomposición relativamente significativa del comercio hacia Estados Unidos.
b) Una ganancia en términos de intercambio. Ello porque, al enfrentar precios, si disminuye el arancel que se nos aplica para ingresar al mercado norteamericano, los productores chilenos podrán obtener un precio mayor. Esto constituye una ganancia en términos de intercambio que no está disponible con la inserción unilateral.
c) Por supuesto, no todos los sectores son afectados igualmente por un acuerdo de este tipo. Los más favorecidos son aquellos que enfrentan mayores barreras iniciales, tienen mayor competitividad (medida por la razón de exportaciones a producto sectorial), y enfrentan menor competencia externa (medida por la relación de importaciones a producto sectorial).
d) Al bajar los aranceles disminuye la recaudación por ese concepto, de modo que hay un pequeño costo fiscal en un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Sin embargo, éste es un costo de corto plazo, que se revierte en el mediano plazo.
e) El efecto más importante cuantitativamente es la caída en la prima por riesgo país que los extranjeros exigen para invertir en Chile, y que

* J. E. Coeymans y F. Larraín, "Impacto de un acuerdo de libre comercio entre Chile y Estados Unidos: Un enfoque de equilibrio general", Confederación de la Producción y del Comercio, Santiago de Chile, septiembre de 1992.

nosotros estimamos en medio punto porcentual. En consecuencia, se prevé un fuerte aumento de la inversión extranjera (de hasta un 2% del PIB por año) y del stock de capital en nuestro país.

Palabras fínales

Finalmente, cabe señalar que aún quedan por definir y estudiar algunas materias importantes. Como subrayaba Michael Walker en su exposición, es preciso analizar las cláusulas de acceso al Nafta. En Chile se ha hablado hasta ahora, por lo general, de una inserción bilateral con Estados Unidos. Tengo la impresión de que el gobierno chileno aún no ha decidido si va a seguir la vía bilateral con Estados Unidos o la vía del Nafta. Yo creo que Nafta puede tener beneficios importantes que se deben cuantificar y evaluar frente a la opción bilateral con Estados Unidos.

La inserción selectiva, en todo caso, debe entenderse como un complemento de la integración unilateral que debe continuar haciendo la economía chilena. Es preciso tener cuidado al escoger los socios comerciales. Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea son socios muy atractivos para Chile. En este respecto, el gobierno chileno tiene un rol fundamental que cumplir en la apertura de nuevos mercados para complementar los logros del empuje exportador que ha tenido el sector privado chileno.

LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS DE EE. UU. EN LOS AÑOS OCHENTA Y NOVENTA*

Michael Levy

Me es muy grato participar en este seminario y agradezco al Centro de Estudios Públicos la oportunidad que me brinda de comentar hoy la evolución que han experimentado en EE. UU. las políticas económicas en los años

MICHAEL LEVY. Economista. Vicepresidente y Economista Jefe del Nations Bank. Miembro del Shadow Open Market Committee, grupo de economistas del sector privado que analiza las políticas de gobierno en materias monetarias y económicas. Miembro del Advisory Board del Graduate School of Public Policy de la Universidad de California, Berkeley. Durante diez años realizó estudios económicos para la Oficina de Presupuesto del Congreso de EE. UU. y se desempeñó como investigador asociado del American Enterprise Institute.

* Edición y traducción al castellano del Centro de Estudios Públicos.

ochenta y noventa. En poco menos de una generación, en efecto, la orientación básica de las políticas se ha movido de un extremo al otro, pues, el actual gobierno del Presidente Clinton se ha propuesto revertir varias de las iniciativas introducidas durante los años ochenta y reimpulsar otras que fracasaron en el pasado. De la comparación entre los períodos del Presidente Reagan y de los presidentes Bush y Clinton, a mi juicio, pueden extraerse lecciones muy instructivas para Chile, tanto sobre el impacto de las distintas iniciativas como sobre la importancia del tamaño de la economía norteamericana (a lo cual se refirió también el señor Felipe Larraín en su intervención). Estados Unidos representa un gran mercado para las exportaciones chilenas, por lo que es importante analizar las causas políticas y económicas que han provocado los aludidos cambios de tendencia.

Como en los países con economías más maduras el impacto de las políticas no se percibe sino en el largo plazo —a diferencia de lo que sucede en países menos desarrollados—, tendré que remontarme, primeramente, a la década de 1970, cuando se aplicaron múltiples políticas equivocadas. En aquellos años se confiaba mucho en el control de precios (un ejemplo de ello son los controles de precios y salarios que se establecieron en 1971) y las regulaciones gubernamentales proliferaban; los impuestos eran muy altos y subían junto a la inflación; existía el impuesto sobre los sueldos, lo cual aumentaba el costo del capital, y las autoridades de gobierno no comprendían el rol de las medidas financieras en la economía. Esta combinación —política monetaria de tipo inflacionaria, estrictas regulaciones gubernamentales y altos impuestos— condenó a este período a un pobre desempeño económico. Todo avance habido entre 1950 y 1980 fue siempre descompensado por la progresiva alza que sufrían los precios.

Hacia fines de los años setenta comenzó a ser notoria la falta de confianza de la ciudadanía en estas políticas y en sus artífices. La opinión pública percibía el deterioro de la economía, reflejado en altas tasas de inflación y de interés, en preocupantes niveles de desempleo y en la pérdida de prestigio internacional de Estados Unidos. Todo ello precipitó un cambio radical en las políticas económicas a partir del primer período presidencial de Ronald Reagan que se inició en 1980.

Revolución republicana

El programa del Presidente Reagan contemplaba cuatro pilares fundamentales: reducción de los impuestos, reducción de las regulaciones gubernamentales ineficientes, disminución del crecimiento de la masa monetaria (para

frenar la inflación) y del gasto público. Las medidas impulsadas siguieron fielmente estos postulados, salvo en el caso de este último objetivo, al cual me referiré más adelante.

En 1981 se introdujo una reforma tributaria que rebajó sustancialmente las tasas marginales de los impuestos que gravaban a los ingresos y al capital; se estableció un crédito tributario del 10% sobre las inversiones y se aceleró la depreciación de varios tipos de capital. A la vez, se indexó la mayoría de los sistemas tributarios en base a la inflación y se procedió a reducir las regulaciones gubernamentales ineficientes (con el tiempo, sin embargo, veríamos que sólo se frenó la tendencia a aumentar estos controles). Estas medidas condujeron a una dramática desaceleración del crecimiento monetario, consecuente con el objetivo de reducir la inflación. Reagan, en verdad, atacó vigorosamente a la inflación. Cuando ésta llegó a dos dígitos él apoyó en forma amplia las políticas restrictivas del entonces Presidente de la Reserva Federal, Paul Waulker, aunque en el corto plazo implicaran resultados dolorosos para la población. (Se debe tener presente que la Reserva Federal es un organismo totalmente independiente del Congreso y del Presidente en los Estados Unidos.) Con todo, en lo que respecta al último de los objetivos mencionados, la disminución del gasto público, el gobierno de Reagan fracasó totalmente. Y este revés, en mi opinión, fue uno de los detonantes de nuevos cambios en la política económica.

Pero detengámonos un momento para analizar cómo las políticas del Presidente Reagan, tendientes a disminuir la inflación y los impuestos, influyeron positivamente en el desempeño del sistema. A partir de 1982 el crecimiento excedió, por varios años, el 6%. Un resultado extraordinario para una economía madura. Así, la era Reagan-Bush se convertiría en el período de expansión más largo de la historia de Estados Unidos en tiempos de paz. Otro de los grandes logros fue la disminución notable de la tasa de desocupación. En esos años los nuevos trabajos disponibles en EE. UU. superaron con creces a los de Europa y Japón sumados. Y a esto hay que agregar un ostensible incremento en la productividad. A comienzos de los años ochenta, en efecto, el costo de mano de obra sindicada en EE. UU. era mucho mayor que el de nuestros competidores; al final de la década los costos ya se habían igualado y en algunos casos eran incluso inferiores a los de la competencia En respuesta a la reducción de los impuestos sobre el capital se generó una fuerte alza en la inversión en términos de PGI (Producto Geográfico Interno), lo que a su vez redundó en un importante potencial de crecimiento a largo plazo. También hubo una rápida expansión de la riqueza, y Estados Unidos volvió a recuperar su liderazgo en materia de políticas económicas.

Cabe preguntarse, entonces, por qué los norteamericanos quieren revertir hoy esas políticas y sus consiguientes resultados positivos. Mi impresión es que el cambio de actitud se explica, esencialmente, por el fracaso de los gobiernos anteriores en frenar el gasto público. Primero, éste continuó aumentando durante el gobierno de Reagan, especialmente en el área de defensa; luego, tras el acuerdo de desarme, siguió creciendo, esta vez para financiar los programas sociales. Me refiero a los programas de seguridad social y seguro médico, a los cuales los beneficiados pueden acceder sin importar sus niveles de ingresos. Todo esto se tradujo en un déficit fiscal record que llevó impetuosamente a elevar los impuestos. Al mismo tiempo, el Departamento del Tesoro de Estados Unidos intervenía activamente con el propósito de manejar el tipo de cambio.

Hay otros factores que también pueden haber influido en el quiebre de este boyante período y sus exitosas políticas, pero el factor clave, a mi entender, fue la incapacidad del Congreso de poner freno al aumento del gasto. Esto demuestra, una vez más, que en una democracia representativa es mucho más sencillo bajar los impuestos que disminuir el gasto.

Si yo tuviera que escribir un libro acerca de la segunda mitad de los años ochenta, lo titularía "Poniendo marcha atrás". En este segundo período de la década de 1980 las políticas comenzaron a perder sus ejes centrales. Para disminuir el déficit fiscal, que en su punto más alto alcanzó al 6% del PGI, se optó por subir los impuestos. En 1989 volvió a acelerarse el gasto público aunque el de defensa disminuía. Esta vez el dinero se invirtió en el intento de desregulación de una serie de sectores, desde la seguridad laboral hasta la descontaminación. La Reserva Federal introdujo una severa restricción monetaria para reducir la inflación sin enfriar la economía. Y fue justamente la combinación de estos factores la que terminó causando la desactivación.

Hacia 1990 y 1991, Estados Unidos padecía una pequeña recesión. Para superarla el gobierno del Presidente Bush y el Congreso decidieron, inexplicablemente, subir los impuestos. Yo no conozco teoría económica alguna, de tipo keynesiano o monetarista o basada en expectativas racionales o cualquier otra, que sugiera un alza tributaria para estimular la economía. Y los impuestos se elevaron, no obstante ser el peor momento para hacerlo. Al mismo tiempo que la economía sufría una pequeña contracción, el sector privado experimentaba importantes cambios estructurales. El país comenzaba a disminuir el gasto en armamento, consecuente con la política de desarme; el mercado inmobiliario se ajustaba y el consumo descendía. Por otro lado, las exportaciones empezaban a crecer cerca de dos puntos al año.

Esta reestructuración se traduciría a la vez en un desempeño económico muy desigual entre los distintos estados federales y tipos de industrias. Mientras algunos sectores crecían fuertemente, como las exportaciones y bienes

durables, otros —que por desgracia eran más visibles, como la construcción— se veían en serias dificultades y tuvieron que introducir grandes ajustes. El Presidente Bush no comprendió las razones del pobre desempeño de la economía, ni supo cómo explicárselo al electorado. Se había llegado a un punto especialmente propicio para que se produjera un nuevo giro en las políticas económicas.

El retorno del intervencionismo

El siguiente capítulo de la historia reciente de Estados Unidos se llamaría en mi libro "Desconocimiento de las políticas basadas en incentivos". La orientación básica del programa económico del Presidente Clinton puede resumirse en mayores impuestos, más gasto público, más regulaciones y más intervención. El actual gobierno ha introducido un alza tributaria sobre los ingresos y el capital, lo cual, a mi juicio, desincentivará el ahorro y la inversión. Y, habiendo desperdiciado la oportunidad de restringir el gasto público, está enviando nuevos proyectos al Congreso sin saber cómo se financiarán. Por último, de algunas propuestas del Ejecutivo se desprenden claramente mayores regulaciones e intervención directa del Estado.

La iniciativa de nacionalización del sector salud es un buen ejemplo de lo anterior. Esta no sólo contempla una cobertura de salud universal sino que entrega a la población un generoso paquete de beneficios, similar al que ha conseguido el sindicato de trabajadores de la industria automotriz en sus negociaciones con la General Motors. En Estados Unidos, el sector salud representa el 14% del PGI (monto equivalente al 100% del PGI canadiense). Si se nacionaliza este sector, la demanda por sus servicios inevitablemente aumentará, y con ello se elevarán los costos y se generará una dependencia de regulaciones estatales para frenar los precios y mitigar el impacto económico.

¿Qué efectos ha tenido este tipo de políticas en el desempeño económico del país? Es interesante constatar que Estados Unidos sigue creciendo, y no ha sufrido cambios de importancia. Esto se explica por varias causas. En primer lugar, no hemos padecido el clásico efecto cíclico porque el Banco Central ha estado permanentemente introduciendo liquidez al sistema, aumentando la oferta de dinero y bajando las tasas de interés. Y ya conocemos la elasticidad del sector privado norteamericano para afrontar este tipo de reestructuraciones y aumentar, pese a ello, su eficiencia.

Otra de las razones por la que el fuerte aumento de impuestos no ha dañado a la economía, o no la ha sumergido en una recesión, es bastante simple. La reducción de los intereses es una forma de ajustarse a las menores

tasas esperadas de retornos sobre las inversiones, y de reflejar la continua debilidad económica. Es decir, el ajuste de variables del mercado financiero ha permitido mitigar el impacto de los altos impuestos sobre el desempeño económico.

Es preciso tener presente, además, que los efectos de estas políticas públicas —como el alza de los impuestos— no tienen por qué reflejarse en la economía de un modo inmediato. Al contrario. En la medida en que el alza de impuestos recae básicamente sobre los ahorrantes de mayores ingresos, el ahorro privado será más castigado que el consumo. Por lo tanto, las consecuencias de este paquete tributario son modestamente negativas en el corto plazo, pero nefastas para el crecimiento potencial en el largo plazo.

Consideremos la situación de otras naciones industrializadas para juzgar el caso desde una perspectiva más amplia. Estados Unidos y Canadá están creciendo a un ritmo del 2,5% real. El Reino Unido lo hace a la mitad de esa tasa, y los restantes países industrializados están sumergidos en una recesión o en algún tipo de estado recesivo. ¿Cómo están afrontando esos países la recesión? ¿Qué políticas están aplicando? Desafortunadamente, seis de las siete naciones del Grupo de los 7 han respondido alzando los impuestos (sólo Japón bajó los suyos). Es más, por presiones relativas a su futura unidad monetaria, la mayoría de los bancos centrales de los países europeos están impedidos de bajar sus tasas de interés y proveer mayor liquidez.

Este es el panorama mundial que encara Chile en estos momentos. El gobierno estadounidense introduce cambios sólo por cambiar y desconoce por completo las políticas económicas basadas en incentivos. Los objetivos de corto plazo priman sobre los de largo plazo y, finalmente, se está retomando a la ingeniería social y a una planificación estatal más centralizada.

El impacto de estas nuevas tendencias en las políticas económicas es mucho más peligroso en tanto afecta el potencial de crecimiento en el largo plazo.

Las políticas correctas

La lección para Chile, y sobre todo para Estados Unidos, es, en primer lugar, dar más atención a los factores que generan una expansión económica en el largo plazo, y no tanto a los esfuerzos por contrarrestar los efectos cíclicos de la economía. Segundo, hay que reconocer los potenciales logros y el verdadero rol de las políticas públicas, como la monetaria, fiscal y ajustes microeconómicos. Hay que comprender sus limitaciones y los efectos nocivos que pueden tener cuando se hace mal uso de ellas.

Todo esto tiene consecuencias claras para la formulación de políticas. A mi juicio, hay que reducir los impuestos sobre el ingreso, que afectan negativamente el nivel de ahorro y de inversión, y confiar más en los que gravan el consumo. La diferencia entre ambos es grande y desafortunadamente los políticos norteamericanos no la entienden: Estados Unidos es el único miembro del Grupo de los 7 que está aumentando sus impuestos sobre el ingreso y el capital.

Un segundo aspecto se relaciona con el nivel y distribución del gasto público. La política fiscal, directa o indirectamente, afecta siempre los incentivos y el desempeño económico. Los programas de gasto, entonces, tendrían que ser evaluados a partir de una comparación de sus beneficios reales con el costo de oportunidad de usar dichos recursos para otros fines. Sé que Chile cuenta con un superávit fiscal, pero en el caso de que su economía sufriera una contracción y que el presupuesto se recortara, el gasto deficitario sólo sería aceptable —e incluso deseado— si es que el valor agregado de aumentar la capacidad productiva de la nación es mayor que el costo financiero. El punto clave es que la política fiscal no debe ser utilizada como una forma de contrarrestar las fluctuaciones de corto plazo, sino como un medio para reasignar los recursos nacionales de tal forma que se asegure un crecimiento en el futuro. Es decir, la productividad debe aumentar para que pueda haber mayor empleo y mejoren los estándares de vida de la población.

Para lograr esta meta es imprescindible controlar la inflación. Ojalá las autoridades monetarias sean independientes del gobierno y, por supuesto, eviten cualquier tipo de control de precios.

Respecto del tipo de cambio, a éste se le debe permitir flotar de modo que refleje los *aspectos* económicos fundamentales y la inflación relativa. El control del tipo de cambio, por iniciativas gubernamentales o de la industria, siempre perjudica a la economía interna aumentando la inestabilidad y reduciendo la credibilidad política. Lo explicaré en forma más sencilla. Las tasas de interés y el tipo de cambio actúan como amortiguadores de shocks, como un mecanismo de equilibrio de precios que hace que los mercados de bienes y de capital sean transparentes. Si se inhibe el funcionamiento de alguno de estos dos amortiguadores, alguna variable lo delatará. Por ello es indispensable mantener tipos de cambio flexibles y tasas de interés que puedan ajustarse. Esto, junto al control de la inflación, constituye el rol clave que debe desempeñar la autoridad monetaria y constituye la única manera de lograr un crecimiento sostenido.

Finalmente, hay que estructurar un medio ambiente que permita un flujo libre de los ingresos y egresos del capital internacional, incluyendo el financiero, el físico y la inversión directa en forma de capital humano. No está

de más decir que se debe evitar la introducción de tarifas, cuotas o cualquier otro desincentivo para el comercio internacional. En ese sentido no me queda más que apoyar todo lo dicho por los defensores del Nafta y del libre comercio.

LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS EN CHILE DURANTE LOS PERÍODOS 1986-1989 Y 1990-1993

Juan Andrés Fontaine

Se me ha invitado a exponer en esta ocasión sobre un tema muy vasto, "Las políticas económicas durante el gobierno del presidente A. Pinochet y en los años noventa". Sin embargo, por razones de tiempo, he decidido reducir el largo período presidencial anterior y me referiré sólo a los últimos años (1986 -1989), los que compararé con las experiencias de los primeros cuatro años del actual decenio. En este análisis identificaré dos semejanzas y, por simetría simplemente, dos diferencias.

Quisiera comenzar, no obstante, haciendo una breve mención al marco general de la evolución de la economía en Chile durante los ocho años señalados. Ciertamente, en su conjunto, el período 1986 -1993 es extraordinariamente positivo. Su característica principal es un crecimiento del PGB o Producto Interno Bruto (como se llama ahora en las nuevas cuentas nacionales) de 6,8% real anual en promedio, el cual, en verdad, está muy cercano al 7% que siempre se esperó como resultado de la gran transformación económica iniciada en Chile hace 20 años. Pasados los baches derivados de la inflación del período de la Unidad Popular, el alza del precio del petróleo, el ajuste inicial a la caída del precio del cobre y las crisis internacionales, a partir del año 1986 el país ingresa en un camino de crecimiento próximo al 7% real anual, que en estos ocho años ha significado aumentar el ingreso per cápita en 50%. Buena parte de los aspectos positivos que se observan ahora, no sólo en lo económico sino también en lo social y político, están relacionados con el hecho de que el chileno medio es hoy 50% más rico que hace ocho años; y esto se nota. El crecimiento ha sido liderado (y en este respecto no hay grandes diferencias en

JUAN ANDRÉS FONTAINE. M. A. en Economía, Universidad de Chicago. Ex Director de Estudios del Banco Central de Chile. Profesor del Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile. Miembro del Comité Editorial de revista *Estudios Públicos,* Entre sus últimos artículos publicados recientemente en *Estudios Públicos* cabe mencionar 'Transición económica y política en Chile (1970-1990)", (Nº 50, otoño 1993).

los dos períodos a los cuales me voy a referir después) por la inversión y por las exportaciones —es decir, las dos fuerzas que siempre se indicó iban a impulsar la economía chilena—, las que han crecido en este período, respectivamente, a un 12% y un 10% promedio real anual.

Las semejanzas

Procedamos entonces a la comparación de los dos subperíodos, 1986-1989 y 1990-1993. Comenzando con las semejanzas, lo primero que salta a la vista es la ausencia de populismo, y eso es una gran noticia dada nuestra historia pasada, y también dada la historia de la Región. En Latinoamérica hemos tendido a trasladar el realismo mágico de la literatura a la economía, lo que se ha traducido en todo tipo de aventuras fiscales y monetarias que hemos terminado pagando muy caro. Es una buena noticia, además, en el sentido que buena parte de las actuales autoridades se quejaban, cuando no eran autoridades, de la adhesión excesiva a las recetas del Fondo Monetario, a un exceso de monetarismo o de "chicaguismo". En fin, todo eso, al parecer, ha quedado afortunadamente en el olvido. La política macroeconómica ha sido manejada en forma muy realista, y el mejor indicador en este respecto es, tal vez, el resultado del balance fiscal. Durante el período 1986-1989 se estuvo muy cerca del equilibrio fiscal; en el cuatrienio 1990-1993 ha habido un leve superávit de 1,4% en promedio. A su vez, la política monetaria ha estado enfocada a reducir la inflación; un objetivo, a mi juicio, al que han ayudado tanto la independencia del Banco Central como la percepción política de que al electorado le preocupa la inflación. En esta preocupación, quizás, están de alguna manera presentes el recuerdo de la Unidad Popular, por un lado, y la relación de la inflación con la UF,[1] por el otro. Puesto que la UF hace subir el valor de las deudas en función de la inflación, ella contribuye a generar una reacción adversa a cualquier alza del IPC. Pero, más importante aún, creo que estos empeños en bajar la inflación y en manejar ordenadamente la política macroeconómica están directamente asociados a la apertura y a la liberalización de la economía. Una economía libre, abierta, castiga muy fuertemente cualquier aventura populista. Y es esto, probablemente, lo que retiene las políticas dentro de una senda mucho más sensata.

[1] UF: Unidad de cuenta reajustable según el IPC, ampliamente utilizada para el reajuste de los créditos bancarios.

La segunda semejanza, tal vez la principal, es la mantención del modelo de economía de mercado. En mi opinión, el gran aporte del gobierno del Presidente Aylwin al futuro económico del país consiste en haber preservado el modelo, acentuándolo incluso en algunos aspectos, como en la rebaja de los aranceles aduaneros de 15% a 11% (aprobada por casi unanimidad en el Congreso), que acaba de mencionar Felipe Larraín en su exposición.

El ministro Boeninger ha dicho recientemente que este gobierno ha legitimado la economía de mercado. Aunque a mí no me gusta hablar de legitimación, porque la palabra üene una connotación valórica difícil de estimar, no hay duda alguna de que este gobierno ha aumentado la popularidad de la economía de mercado y la ha consolidado.

Cabe preguntarse, entonces, por qué se produjo este cambio, esta conversión. Se pueden señalar aquí diversas hipótesis. Por cierto, entre ellas hay algo de los vientos intelectuales que hoy corren; también hay algo de la experiencia fracasada de los presidentes Alan García, en Perú, y de Raúl Alfonsín, en Argentina. Recordemos que algunas de las actuales autoridades no ocultaron su aprecio, en su momento, por las políticas de Raúl Alfonsín y de Alan García. El hecho de haberlas visto fracasar después tiene que haber tenido algún efecto. Asimismo, entre los factores que han debido contribuir a mantener las políticas en esta línea está el que una economía libre y abierta castiga el abandono del modelo generando una crisis de confianza. Finalmente, no está de más recordarlo, la actual Oposición ha desempeñado un papel importante en la consolidación del modelo económico. En una democracia gobierna no sólo el Ejecutivo sino también el Parlamento, y la Oposición en el presente gobierno, pese a sus muchas divisiones, ha logrado frenar algunas de las iniciativas más descaminadas.

Todos los factores mencionados, en verdad, han facilitado la mantención de una economía abierta. Tal vez lo más sorprendente es que ésta parece ser hoy aceptada y celebrada por el votante medio. Si el votante medio votó el año 1989 repudiando en parte las políticas económicas del gobierno de A. Pinochet, hoy no parece querer hacerlo. Y hay otras experiencias similares en Latinoamérica y en el mundo. El Presidente Menem, por ejemplo, acaba de obtener un respaldo importante después de haber propiciado un giro en las políticas económicas argentinas. El Presidente Fujimori también es muy popular en circunstancias parecidas. En ambos países ha habido una reducción ostensible de la inflación, lo que ha ayudado a incrementar la popularidad de sus respectivos mandatarios.

Mi impresión, por consiguiente, es que las transformaciones económicas en Chile se sustentan, en buena medida, por lo que mencionaba antes: por el crecimiento y por el aumento sistemático del ingreso real que se ha verifica-

do en los últimos años. En mi opinión, el modelo económico es el que trajo la alegría, y las actuales autoridades son los afortunados cosechadores. Con todo, y aquí expreso una inquietud respecto del mañana, es posible que el consenso que hoy se observa podría deteriorarse si se entrara en un período de vacas flacas. Y hay algunas insinuaciones en el mundo que podrían llevarnos hacia allá.

Las diferencias

Me referiré ahora a las diferencias. Voy a nombrar sólo dos de ellas; podríamos encontrar más, sin duda. La primera, a mi juicio, es el sesgo conservador que ha exhibido la actual conducción económica. Esto llama la atención dado el color político de sus personeros. El diagnóstico central del equipo económico del Presidente Aylwin parece a todas luces ser que la economía está bien y que se debe dejar trabajar al sector privado. Si bien esto es, sin duda, positivo, el equipo económico anterior era más "activista", percibía que había todavía demasiados escollos en la economía chilena para que realmente el crecimiento se produjera espontáneamente. Y percibía que la política económica consistía en un permanente remover escollos. Algunas de las trabas, por cierto, son heredadas, y otras van siendo introducidas por la propia dinámica del juego político. Yo echo de menos, precisamente, una línea de acción en ese sentido: una suerte de liderazgo de la política económica y de empuje hacia el sector privado.

Aunque el credo liberal tiende a rechazar las posiciones activistas de los gobiernos, pienso que son necesarias en las economías que están todavía iniciando su proceso de desarrollo. Es más, echo de menos algo de este enfoque en varios de los países latinoamericanos que están de alguna manera intentando seguir nuestro modelo, pero que lo hacen guiándose por las declaraciones de grandes principios de las autoridades del momento, sin advertir el elemento activista que tuvieron en Chile muchas de esas políticas (en determinados subsidios, en el tratamiento de la inversión extranjera, en los mecanismos de refinanciamiento de deuda, en las conversiones de deuda, etc.).

La actitud cautelosa, conservadora, del equipo económico actual puede explicarse, en parte, por un manejo de concertación social en el que muchos de los temas se discuten con representantes de los distintos sectores. Siempre he sido muy escéptico de ese método. Si bien debo reconocer que hasta ahora ha funcionado menos mal de lo que había imaginado, creo que hace más rígido el avance. Probablemente, esta misma actitud conservadora ha hecho que los grandes problemas que el actual equipo económico se había propuesto resolver

(en salud, educación, etc.), no hayan experimentado avances decisivos. De alguna manera, entonces, creo que falta la creatividad que exhibió el gobierno anterior en materia económica.

La segunda diferencia dice relación con algo que sí estaba contemplado en el programa de la Concertación y que se ha cumplido a cabalidad: el aumento del gasto público. En el período 1986 -1989 el gasto público cayó un 1,1% al año, y la economía creció en el mismo período al 7,4% al año. Se trata de una combinación virtuosa. Esta permitió bajar el gasto público, como porcentaje del producto, desde más del 30% en el año 1985 a poco más del 20% en el año 1989. A contar de entonces, sin embargo, ha comenzado a acelerarse. Entre los años 1990 -1993, el gasto público ha crecido a un 6,4% anual en promedio, en términos reales, tomando el año 1993 de acuerdo a las estimaciones mejores de las que se dispone para este año (eso incluye el año 1990, en el cual se ejecutó el presupuesto preparado por el gobierno anterior). Si tomamos los cuatro presupuestos que corresponden al gobierno actual, incluyendo el presupuesto del próximo año según el proyecto de ley presentado por el Ejecutivo, el crecimiento promedio del gasto será de un 8,1% anual. Esto significa que ha habido un quiebre muy importante en la tendencia de disminución que presentaba el gasto público en el pasado.

Esta reversión en las tendencias puede observarse también en el crecimiento del consumo público y de la inversión pública. Por ejemplo, el consumo público (que es gasto en burocracia, en el fondo) crecía al 1,1% al año en el período 1986 -1989; ahora lo hace a un 3,1% al año. La inversión pública del gobierno en general, dejando fuera Codelco, por ejemplo, crecía en el período 1986-1989 en un 4,6% anual, en el período 1990 -1993 crece un 9% al año. Y esto último ha hecho que la inversión privada, que aumentó entre los años 1986-1989 un 17,7% al año, un ritmo extraordinariamente fuerte, haya moderado su expansión a un 9,9%. Aún es un crecimiento alto, por cierto, pero menor que el que se venía verificando y muy semejante al ritmo de crecimiento de la inversión fiscal. De manera que sí ha aumentado la importancia del tamaño del gasto público, y ello ha generado un fuerte aumento del consumo. En los cuatro últimos años del gobierno anterior, el consumo crecía a una tasa menor que el producto. Hoy día crece igual, y en los últimos seis meses se ha elevado un poco más. Por consiguiente, lo que ha disminuido realmente es el ahorro; y esto, en presencia de un aumento fuerte de las oportunidades de inversión, ha llevado a un alza de la tasa de interés.

El Banco Central ha debido tolerar el alza de la tasa de interés para evitar un aumento de la inflación, cumpliendo en este respecto con su función de mantener la inflación estable, de acuerdo a lo que establecen las normas legales vigentes para el Banco Central. El alza de la tasa de interés, a la vez, ha

provocado una caída del tipo de cambio real y, por tanto, pérdida de competitividad.

El punto más alto del tipo de cambio real no coincide, en verdad, con el comienzo del período del gobierno actual. El índice que usa el Banco Central marca el punto más alto en el año 1988, y desde entonces a la fecha hay una caída del 19% en el tipo de cambio real. Si en vez de usar este índice del Banco Central —que se basa en el promedio de los precios de nuestros países socios—, utilizamos los precios efectivos de nuestras principales exportaciones, tomando los doce o trece productos principales, la caída resulta más acentuada. Ahí el punto máximo se da el año 1987, y la caída acumulada de 1987 a la fecha es de 47%. En esta medición del tipo de cambio real el país está levemente por debajo del año 1982 y 1981. Para esas exportaciones, el cambio real de hoy es comparable al de los peores períodos de los que se tenga memoria.

De manera que ese cambio en la composición del gasto, aunque sutil, ha significado un aumento del gasto público y es el causante, a la vez, de una mezcla macroeconómica de alta tasa de interés y bajo tipo de cambio que puede amenazar nuestra capacidad de mantener hacia adelante un crecimiento basado en las exportaciones.

Naturalmente, esa caída del tipo de cambio real incide en el crecimiento lento del producto. El producto agregado está aumentando desde hace tres trimestres a un ritmo anualizado de sólo 2-3% al año. Todavía hablamos de tasas de crecimiento mucho más altas en doce meses; pero en los últimos nueve meses, en realidad, Chile está creciendo al 2-3% anualizado. Las exportaciones, en términos físicos, se espera que crezcan durante el presente año a un 1,4%, después de haberlo estado haciendo cerca del 10% en los últimos 8 años. La minería, la agricultura y la pesca están claramente en recesión y el empleo sigue creciendo aún admirablemente rápido, pero muy basado en los sectores no transables de la construcción y los servicios financieros. En consecuencia, siete de cada diez empleos, en los últimos 12 meses, han sido creados en Santiago y no en regiones.

La agenda de los años noventa

Finalizo con una breve alusión a la agenda, ya que el título de esta reunión hace mención a los años noventa, y no estamos aún a mitad del decenio. Creo que el tema más delicado por delante es cómo conjugar un crecimiento fuerte del consumo con el necesario incremento del ahorro. Es imprescindible, por un lado, mantener un crecimiento vigoroso del consumo,

por cuanto ello significa salarios más altos, mayor empleo, superación de la pobreza. Pienso, sin embargo, que el promedio de 6,3% anual de los últimos ocho años debiera moderarse un poco, hasta llegar al 5% o 5,5% al año (pero no menos que eso). ¿Cómo conservar el ritmo del crecimiento del consumo alrededor de un 5,5% anual? La única manera de hacerlo, a mi juicio, consiste en mantener el crecimiento del producto a un 6% al año. ¿Y cómo lograr que el producto siga creciendo al 6% al año y, al mismo tiempo, que el consumo no se dispare hacia arriba, girando a cuenta de la riqueza futura, ni caiga del 5,5%? En mi opinión, la manera de acercarse a ese objetivo es, en primer lugar, hacer que el crecimiento del producto descanse fuertemente en el aumento de la inversión y eficiencia del sector privado, y esto requiere de la privatización de empresas. Todavía hay una parte muy importante del sector productivo en Chile que está en manos del Estado, y hay allí bolsones de ineficiencia que pueden ser eliminados. Asimismo, el esfuerzo masivo de inversión que se precisa en infraestructura y en capital humano debe centrarse en el sector privado. En cierto modo, hay que hacer aquí una reforma equivalente a la que ya se hizo en previsión en el anterior gobierno, ahora en los sectores de salud, educación y obras públicas. Se debe centrar el crecimiento en el sector privado y evitar que el aumento del gasto público lidere el incremento del producto. Finalmente, se debe incentivar el ahorro interno y la captación de ahorro externo; avanzar hacia una legislación de mercado de capitales más moderna y flexible, derogando los controles de cambio, entre otras medidas.

La tarea de calibrar un crecimiento acelerado de la economía con un aumento moderado del consumo es tremendamente compleja, pero es lo que nos permitirá, en definitiva, dar el salto hacia el desarrollo. La disciplina del ahorro, que es lo que Chile necesita, es probablemente la parte más difícil del proceso. Chile inició el camino del crecimiento económico veinte años atrás, y ha superado ya la etapa de la estabilización, que es el primer escalón (Brasil y Venezuela aún no lo han logrado). Se ha completado buena parte de la reforma estructural a la cual están aún abocados muchos de nuestros vecinos, y se está superando el tercer peldaño, por así decirlo, que es el del aumento fuerte de la inversión privada (lo que aún no se ve en Argentina o en México). Pero nos falta el cuarto elemento: asegurar que esta estabilidad, esta reforma estructural y esta inversión se conjuguen con un sostenido aumento del ahorro, el que no puede descansar en un recorte drástico del consumo, por las razones que señalaba antes, pero que tampoco puede dejar que el consumo se dispare. Es ese el elemento crucial que va a definir si logramos dar un salto hacia el desarrollo o nos quedamos una vez más a medio camino.

COMENTARIO

Jorge Cauas

Quisiera hacer algunas reflexiones muy breves sobre ciertos puntos relativos a la situación extema que afronta Chile hoy y a la política económica del país. Respecto de lo primero, pienso que ha sido muy interesante el enfoque con que se han analizado los atractivos que tiene para Chile un acuerdo como el Nafta. Sin embargo, estimo importante subrayar aquello que expresaba Felipe Larraín, en el sentido de que el Nafta no debe ser considerado como un sustituto sino como un complemento de la estrategia chilena de apertura comercial. Es más, a mi juicio, sería en extremo peligroso que se llegara a incurrir en una política de acuerdos bilaterales de comercio exterior en forma indiscriminada, pues con ello se introducirían fácilmente distorsiones que pueden afectar en forma muy negativa la marcha de la economía. Temo, en efecto, que por esa vía pueda haber graves retrocesos en una senda que hasta ahora ha resultado muy satisfactoria. Mi segundo comentario en esta materia se refiere a la estrategia a seguir en el caso de que Chile no ingrese al Nafta. Creo que la manera más conveniente de abordar esa eventualidad es la que sugiere el editor de *The Economist:* Presuponer que no se ingresará.

En lo que toca a la política económica chilena, quisiera destacar que el acuerdo que existe hoy en el país, en materias básicas relativas al funcionamiento de la economía, se traduce en una situación muy auspiciosa. En verdad, tras un proceso de maduración muy prolongado, en el cual Chile fue pionero en cierto sentido, se ha llegado a un punto extraordinariamente confortable. Pero esto mismo hace que las preguntas residuales sean más sutiles y también, quizás, más complejas. En particular, aquéllas sobre cómo evitar distorsiones y, especialmente, cómo impedir los desequilibrios en las relaciones entre el sector público y privado. Esto, en verdad, encierra aún más complejidad que las grandes reformas que había que realizar. Y, sin perjuicio de que todavía quedan algunas reformas pendientes, si a esto se agregan las dificultades que presenta el contexto mundial —debido a las tendencias políticas descritas recientemente por el señor Levy y por la situación de coyuntura—, surge entonces la interrogante respecto de lo que puede ocurrir si efectivamente hay

JORGE CAUAS. Ingeniero Civil. Universidad de Chile. M. A. Economía, Universidad de Columbia. Profesor Titular de la Universidad de Chile y de la Universidad Católica de Chile. Ha sido Director del Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile; Ministro de Hacienda y Embajador en los Estados Unidos de América. Miembro del Consejo Directivo del Centro de Estudios Públicos.

un contexto de escollos crecientes para la mantención del "acuerdo básico" que hoy impera. La experiencia histórica de nuestro país nos muestra, en general, que en los momentos difíciles se ha solido recurrir a políticas proteccionistas y estatistas para sortear los obstáculos. Por ello, en mi opinión, se debe tener presente que las situaciones económicas adversas tienden a generar presiones negativas, y que los cambios en las políticas suscitados por esas presiones pueden no ser abruptos sino ocurrir en forma gradual.□

SISTEMA TRIBUTARIO Y CRECIMIENTO ECONÓMICO*

Michael J. Horowitz, Manuel Marfán, Bernardo Fontaine y Alvin Rabushka

En estas páginas se recoge la mesa redonda efectuada en el Centro de Estudios Públicos el 5 de octubre de 1993, en tomo al rol que les cabe a los sistemas tributarios en el proceso de desarrollo económico de los países y en la lucha contra la pobreza. Presidido por don Eliodoro Matte Larraín, Presidente del Centro de Estudios Públicos, el encuentro contó con la participación de importantes expertos nacionales y extranjeros sobre la materia.

La primera exposición correspondió al señor Michael J. Horowitz, director de Estudios Jurídicos del Manhattan Institute y especialista en instituciones sin fines de lucro, quien se refirió a la necesidad de incentivar, por la vía de las deducciones de impuestos a donaciones, la ingente labor de las organizaciones privadas en la provisión de servicios y asistencia social. Posteriormente los señores Manuel Marfán, asesor del Ministro de Hacienda y Jefe de Investigaciones de Cieplan, y Bernardo Fontaine, vicepresidente del Citibank, presentaron sus respectivas visiones acerca de los objetivos y consecuencias de las reformas tributarias que se introdujeron en Chile durante los años 1990 y 1993. Finalmente, el profesor Alvin Rabushka, investigador de Hoover Institution, comentó el sistema tributario chileno a la luz de los resulta-

* Transcripción editada del segundo módulo de la Conferencia Internacional "Sustentabilidad de Desarrollo Económico: Importancia de los Impuestos y el Comercio Exterior", que se llevó a efecto el 4 y 5 de octubre de 1993 en el Centro de Estudios Públicos. Esta conferencia fue organizada en conjunto por el Manhattan Institute y el Centro de Estudios Públicos y contó con el patrocinio de la Fundación Tinker.

dos de las estructuras impositivas implementadas en los últimos tiempos en Hong Kong, Taiwan y Singapur. A continuación de las exposiciones se reproducen los comentarios y preguntas que formuló el público asistente, junto a las respuestas de los panelistas.

IMPUESTOS Y ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO*

Michael J. Horowitz

Como país próspero que experimenta un crecimiento económico sostenido, uno de los temas más importantes que Chile debe afrontar en estos momentos dice relación con el camino a seguir en la provisión de ayuda social a los sectores más pobres de la población. En este respecto, la tesis que yo quisiera reiterar hoy día es la de que la senda más eficaz para avanzar hacia la superación de la pobreza consiste en permitirle al sector privado desempeñar efectivamente el papel de competidor del Estado —y no de mero colaborador— en campos como la educación, nutrición, vivienda, así como en otras áreas sociales. No obstante, la moción a favor de la participación privada y voluntaria en estos servicios puede no encontrar una acogida tan vasta en el debate público como la que esa acción suscita en el ámbito económico. Pues, cuando las instituciones y organizaciones que suministran estos servicios en forma independiente del Estado se sienten cooperando con éste, pronto comienzan a exigir subsidios fiscales y, de esta manera, comienzan también a depender del poder político para su futura existencia. En otras palabras, pierden, precisamente, la independencia que les permite generar modelos exitosos para la superación de la pobreza y entregar servicios que se caracterizan por su calidad y flexibilidad.

Pienso que así como puede afirmarse que la democracia depende de los procesos electorales periódicos y del libre mercado, cabría también postular que su sobrevivencia depende de la habilidad del sector privado para solucionar los problemas del bienestar social. Mas, si dejamos que el Estado monopo-

MICHAEL J. HOROWITZ. Abogado, Universidad de Yale. Director de Estudios Jurídicos del Manhattan Institute. Ha sido profesor en las facultades de Derecho de la Universidad de Georgetown y de la Universidad de Mississippi. Durante el gobierno del Presidente Ronald Reagan fue Consejero General del Departamento de Administración y Planificación. Es autor de numerosos artículos que han aparecido en varías compilaciones y, entre otras publicaciones, en el *Yale Law Journal y* el *Harvard Journal ofLaw and Public Policy*.

* Edición y traducción al castellano del Centro de Estudios Públicos.

lice la acción en este ámbito, los pobres contarán con soluciones menos satisfactorias —no importa lo bien diseñados que estén los programas sociales— que las que podrían obtener de no ser así. La razón de ello se encuentra en la dinámica misma del gasto público: aunque pocos aprueben su crecimiento, éste siempre tenderá a aumentar. Y si el Estado es el único proveedor de servicios sociales, será muy difícil abogar, desde un punto de vista moral, por la reducción de su presupuesto. Entonces, llegado el momento en que ni siquiera sea posible esta presión moral, lo que se habrá perdido en el proceso será ya muy difícil de recuperar.

Pienso que la experiencia estadounidense es muy instructiva en esta materia. Mucho de lo que ha hecho Chile en esta área, en cambio, ha estado en la senda correcta. Por eso, más que proporcionar recetas, quisiera señalar en qué nos hemos equivocado en los Estados Unidos para que ustedes no repitan nuestros errores.

De la caridad privada al lucro público

Hasta comienzos de la década de 1930, prácticamente toda la ayuda social a los más pobres en los Estados Unidos provenía de las organizaciones voluntarias, las familias o las Iglesias. En las distintas comunidades había una amplia variedad de asociaciones privadas voluntarias que proveían servicios sociales, y el Estado permanecía al margen. Y si hoy día recorremos el país, observaremos que los hospitales, por ejemplo, son siempre el Hospital Bautista, el Hospital Católico o el Hospital Judío. Cuando sobrevino la Gran Depresión, sin embargo, se extendió la idea de que los cataclismos cíclicos de la economía capitalista eran de tal envergadura y tan vastos, a la vez, los sectores de la población que se veían severamente afectados por ella, que no se podía permitir que el gran Estado federal no interviniese.

Ahora bien, lo que el Presidente Roosevelt hizo en ese entonces fue dar apoyo en dinero, principalmente a los más pobres que habían quedado desempleados por causas ajenas a su voluntad. Porque cada vez que el gobierno del New Deal intentó implementar programas de trabajo o asistencia a los pobres, éstos tuvieron un rotundo fracaso.

En suma, las grandes contribuciones del New Deal fueron el seguro social para los ancianos, el seguro de desempleo y los pagos de invalidez, todos los cuales han perdurado hasta el día de hoy. Con esto, el gobierno reemplazó a las organizaciones de caridad privadas como recurso último de los más necesitados para obtener dinero en el corto plazo, y logró establecer así un sistema de bienestar social que funcionaría, en su mayor parte, razonablemente bien.

Algunas décadas después, el Presidente Lyndon Johnson le propuso al pueblo norteamericano terminar para siempre con la pobreza en el país. Para ello se necesitaba una enorme cantidad de dinero. Pero él sabía, por dos razones, que no podía asignarlo de la misma manera que lo había hecho Roosevelt. Si imitaba a su antecesor y entregaba los recursos directamente a los pobres —dividiendo simplemente el monto entre los potenciales beneficiarios—, cada uno de ellos ingresaría de inmediato a la clase media y, de esa manera, ya no tendría mayor incentivo para trabajar. Cualquier grupo familiar de cuatro personas tendría garantizado un ingreso anual de US$ 18.000 a US$ 20.000, por lo que muy pocos estarían dispuestos a trabajar para obtener un ingreso de US$ 22.000. Johnson había intuido, perspicazmente, que si todos los beneficios recaían sólo sobre los más pobres, los presiones políticas se volverían insostenibles. El conocía el gran secreto de la democracia, a saber, que la democracia verdaderamente funciona porque el poder yace, de hecho, en el electorado, y sobre todo en los ciudadanos de la clase media, en los más articulados, en aquellos que no sólo votan sino que tienen mayor capacidad de compromiso, de habilidad para organizar partidos o grupos de interés.

La segunda intuición del Presidente Johnson era que había que entregar el dinero a los ricos y no a los pobres. La idea consistía en distribuir los recursos, en la forma de subvenciones, entre las instituciones y las organizaciones voluntarias que habían estado proporcionando servicios sociales desde hacía 160 años en el país. De procederse así, señalaba Johnson, el gobierno conseguiría el apoyo político necesario para la mantención de esos programas, pues estos pasarían a depender del erario público para su financiamiento. Y así se hizo. Las consecuencias, por cierto, fueron desastrosas para Estados Unidos, puesto que ello implicaba financiar o subvencionar programas independientemente de los resultados y efectos que ellos habrían de tener. El nivel de gasto en el que nuestro país se ha visto atrapado desde los años sesenta y principios de los setenta sólo indica que a medida que éste crece, aumentan los problemas sociales, las tasas de ilegitimidad, los trastornos sociales y disminuye la participación masculina en la fuerza laboral de los pobres.

Sin embargo, y a pesar de su evidente fracaso, estos programas siguen aumentando. ¿Por qué? La explicación estriba, precisamente, en que el modelo implementado por el Presidente Johnson no contemplaba la provisión de estos servicios sociales a través del Estado, sino mediante organizaciones privadas y personas particulares, las cuales —y he allí la ironía—, además de enriquecerse, se han transformado en los "portavoces de los pobres". La Asociación Comercial de Desarrollo Habitacional en Washington, por ejemplo, representa un fuerte grupo de presión para los problemas de vivienda de los pobres. El gremio médico no lo hace nada de mal con los problemas de salud de los pobres;

también el profesorado ejerce el "cabildeo" con gran eficacia, y tal como ellos, las instituciones sociales de la clase media se han convertido en grupos de presión.

Las instituciones voluntarias, que tradicionalmente habían dependido de los aportes de la caridad privada, pronto advirtieron que era absurdo seguir financiándose "al detalle", contribución por contribución, si podían obtener millones de dólares a través del gobierno. Además, los fondos fiscales no cubren sólo la entrega del servicio específico, sino que también alcanza para los gastos generales de la institución, como la construcción de un nuevo edificio, el salario del presidente y las cuentas de calefacción. Todas las organizaciones voluntarias de Estados Unidos, con excepción de la Iglesia, se han transformado en verdaderas sucursales del gobierno, dependen de él y se acomodan rápidamente a las corrientes políticas del momento, suscribiendo cualquier cambio en los programas de acuerdo a los dictados de turno.

Todas estas organizaciones, por cierto, ejercen vigorosa presión a favor de sus programas. Cuando fui Consejero General del Departamento de Administración y Planificación, durante el gobierno de Ronald Reagan, no dejaba de asombrarme el ver que miembros del directorio de alguna de esas instituciones abogaban en forma mucho más vehemente por la aprobación de programas claramente ineficientes que por sus negocios particulares. Pero como esto se hace "por los pobres", es probable que se sienta algún tipo de derecho divino para presionar sin límites. Y las asociaciones que necesitan este dinero para seguir funcionando, y seguir lucrando, no descansan hasta que se les extiende su cheque "para los pobres". No deja de ser irónico que en los Estados Unidos no haya en el área social ninguna asociación independiente, ni un solo modelo competitivo.

Aunque sí hay una excepción. Argumentando razones constitucionales —se suele señalar que la Carta norteamericana establece en su articulado un muro entre la Iglesia y el Estado—, los sectores de izquierda, que en los Estados Unidos tienden a ser particularmente hostiles respecto de la religión organizada, han conseguido impedir que el gobierno transfiera fondos a las instituciones de Iglesia para que ellas puedan financiar los programas sociales que promueven. La izquierda, en efecto, ha sido muy eficaz en impedir, por ejemplo, que la Iglesia Católica pueda acceder a alguna subvención fiscal para sus programas sociales. La ironía de ello está en que la Iglesia Católica es la única institución que ha sido capaz de desarrollar modelos exitosos de bienestar social para los más pobres sobre la base de un manejo eficiente de los costos. Los colegios católicos, por ejemplo, con menos de la mitad del presupuesto de las escuelas públicas, obtienen resultados notablemente superiores en el desempeño académico de sus alumnos. El éxito obtenido les ha llevado a

promover el sistema de bonos *(vouchers)* como una manera de romper el monopolio del sector público en materia educacional.

Permítanme hacer una referencia a la experiencia económica chilena. Tras la interrupción, años atrás, de la ayuda proveniente de Estados Unidos y de otros países, Chile debió valerse por sí mismo, y los resultados de su gestión económica fueron excelentes. Análogamente, la Iglesia Católica en Estados Unidos, como no puede optar a fondos fiscales, se ha visto obligada a desarrollar modelos educacionales eficientes y flexibles, y ha mostrado una senda alternativa a los temibles programas del sistema público.

Ventajas tributarias

¿Qué camino debiera seguir Chile en materia de política social? Es muy probable que se esté considerando establecer algún sistema basado en asignación a la demanda vía vouchers. Yo me cuento entre los enemigos frontales de éstos, y pienso que con ellos hay que tener extrema reserva. Incluso si el dinero se asigna indirectamente a las organizaciones voluntarias, proporcionando vouchers para solventar los gastos en los ámbitos de la educación y la salud, se tiende a producir el mismo fenómeno que observamos en Estados Unidos: las organizaciones médicas y los sindicatos de profesores estarán continuamente presionando para que el sector público aumente sus contribuciones.

Hay otra alternativa para financiar estos programas, sin embargo, que debiera explorarse más. Se trata de las rebajas de impuestos por concepto de donaciones. Tengo entendido que la reforma tributaria que se introdujo en Chile recientemente contempla esa posibilidad y, además, el crédito tributario. El problema, me parece, es que sólo pueden hacer uso de tales mecanismos las sociedades, y la tasa marginal para éstas es de apenas un 15%. Con esa tasa tan baja es improbable que el sector privado pueda transformarse en una fuente de financiamiento de programas de salud o de bienestar social realmente privados, competitivos, eficientes y diferentes, en aquellas localidades del país que tanto los necesitan. La nueva ley tributaria establece, por otro lado, un impuesto personal de hasta 50%. Pienso que convendría extender las rebajas tributarias a las personas que efectúan donaciones de caridad, como se ha hecho en los Estados Unidos. No obstante, con el altísimo nivel de impuestos que se paga en Chile, habría que proponer incentivos adicionales para que se puedan obtener donaciones tan importantes como las que se hacen en mi país.

El objetivo principal, reitero, no es dar simplemente dinero a los pobres. Lo importante es poner a disposición de la población más necesitada programas que no estén atados a los procesos políticos, sino que constituyan

medios efectivos e independientes de asistencia social. Es necesario dar al sector privado la posibilidad de crear instituciones competitivas en la provisión de servicios sociales. El gobierno, de esta manera, se esforzará también en mejorar la eficiencia de sus programas, y de esa manera se podrá ofrecer una verdadera esperanza a los pobres de Chile.

Podría suceder que algunas organizaciones de caridad que dependen de las donaciones se conviertan en enemigos de la reducción del impuesto personal, pensando en que verán con ello reducidos los montos a obtener. Ocurrió en Estados Unidos. Pero si la tasa de impuesto es del 50%, la donación equivale a 50 centavos de pago al fisco. Si ésta se reduce al 20%, entonces se pagarán 80 centavos sobre un dólar, y no los antiguos 50. Con todo, esto refleja claramente cómo el sector sin fines de lucro en Estados Unidos se ha convertido en un brazo más del Estado, y apoya el crecimiento del sector público. Es más, no es raro escuchar en reuniones de instituciones de beneficencia un comentario como éste: "Dios mío, ahora que el gobierno se propone bajar las tasas de los impuestos deberemos confiar exclusivamente en el genuino impulso filantrópico de los americanos". Sin embargo, la experiencia demuestra que después de reducir las tasas de los impuestos, las donaciones aumentan sustancialmente; las personas se sienten más ricas y están dispuestas a ser más generosas. Es decir, el "impulso filantrópico" existe, y el riesgo de que las donaciones disminuyan al bajar los impuestos es mínimo. Al parecer, la generosidad es un hábito que produce adicción. En Estados Unidos, hasta las personas de más bajos ingresos hacen aportes para diversas organizaciones de beneficencia mediante descuentos por planilla.

Quisiera señalar algunos aspectos adicionales sobre las organizaciones voluntarias. Varios estudiosos de la sociedad norteamericana han observado que una de las cosas que contribuyen poderosamente a la calidad de vida en mi país es la existencia de una cantidad enorme de asociaciones voluntarias, a las que las personas entregan parte importante de sus vidas y de sus empeños. Ellas representan una alternativa de realización personal, si puedo decirlo así, a la que pudiera obtenerse a través del éxito en las actividades económicas y el poder político. Una de las maldiciones del mundo moderno es que las personas sólo parecen sentirse exitosas cuando han alcanzado un cierto nivel de riqueza o poder. Pero también hay fe en Dios en los Estados Unidos, como lo prueban las múltiples organizaciones voluntarias —desde las ligas religiosas a los hospitales de beneficencia— que proliferan en las pequeñas comunidades y ciudades. Muchas de ellas, sin embargo, han quedado subsumidas en el sector público, como señalaba antes, a raíz del financiamiento fiscal que se les ha proporcionado en los últimos tiempos.

Los mejores esquemas para entregar bienestar social se observaron en el siglo XIX y durante éste, entre los años cincuenta y sesenta, cuando hubo una expansión de las organizaciones voluntarias y las personas experimentaban especial satisfacción en la entrega al prójimo. Era una época en la que no operaba un sector público politizado que tendiera a la monopolización del proceso y que —según mi opinión— siempre ofrece menor esperanza, menores oportunidades y perversos incentivos a los pobres.

El fracaso chileno sería profundo y trágico, después de haber logrado tantos logros en otras áreas, si el compromiso con los pobres llegase a medirse por el tamaño del presupuesto nacional para el sector social. Si sucediera así, antes que favorecer a los pobres se habrá creado un mecanismo de asociación política fatal entre la economía y la lucha incesante de los distintos grupos de presión por adjudicarse para sí, en forma permanente, pedazos de la torta. Pienso que es necesario hacer un esfuerzo muy tenaz, en cambio, por fomentar la noción de caridad privada y las organizaciones voluntarias. La imagen que tengo en mente, claro está, no es la de personas con guantes blancos visitando a los pobres una vez por semana.

Por último, quisiera reiterar que así como Chile necesita de un sector público y de un mercado, también precisa de un vibrante sector independiente que compita con el Estado en el campo del bienestar social. Chile debiera acostumbrarse a la idea de contar en esta área con un sector privado tan eficiente como el comercial. Entonces, retomando el tema de política tributaria, creo que se les debe dar prioridad a las rebajas de impuestos por concepto de donaciones, especialmente en el caso de existir tasas tan altas como las del 50%. La otra alternativa es reducir esa tasa al 10%, y eliminar las rebajas tributarias. Pero si ellas se mantienen altas, luchen por la rebaja. Creo que los frutos de ese esfuerzo son más grandes que lo imaginado, sobre todo en el caso de personas que se preocupan por el destino de sus pobres, por la salud política del país y por el futuro.

LAS REFORMAS TRIBUTARIAS DE LOS AÑOS 1990 Y 1993

Manuel Marfán

Quisiera, primeramente, agradecer al Centro de Estudios Públicos la invitación a participar en este seminario. Iniciaré mi presentación con unas breves palabras acerca del rol de los impuestos y, a continuación, me referiré al contexto y los objetivos de las reformas tributarias efectuadas en los años 1990 y 1993.

Cuando se examina cada impuesto en sí, por separado, con el fin de esclarecer sus posibles efectos, la conclusión habitual es que ese impuesto introduce distorsiones en el comportamiento de los agentes económicos. El impuesto a las utilidades afecta la rentabilidad de la inversión; el impuesto a los ingresos personales puede alterar la predisposición de las personas a esforzarse por generar un ingreso o un ahorro; incluso el impuesto al valor agregado es distorsionador, si se lo analiza en un ejercicio de optimización económica, ya que encarece el costo del factor trabajo. Y así sucesivamente con otros impuestos. Por lo tanto, cuando la política tributaria es mirada de esta manera, se suele concluir que hay que reducir impuestos.

Sin embargo, hay otra distorsión tanto o más importante que puede introducir una mala política tributaria, a saber, el ser incapaz de financiar los gastos del Estado. Llama la atención que en la década de 1980, América Latina era, entre los continentes poblados, el que tenía estadísticas de carga tributaria más baja en el mundo. Más baja obviamente que la de los continentes que agrupan a los países desarrollados, pero también menor que la del promedio de África y de Asia. Con todo, se tenía la impresión de que América Latina era la región donde el Estado era más grande, más fuerte, más arbitrario y más discrecional.

Mi hipótesis es que hay una relación entre esas dos percepciones aparentemente contradictorias entre sí. En las economías donde los impuestos no logran financiar un gasto público que permita mantener y preservar la paz social, la variable de ajuste no es el gasto, sino que alguna otra forma de intervención del Estado, más discrecional y más distorsionadora. Y ese es el origen más frecuente de los déficit fiscales y de las regulaciones excesivas que se introducen con el propósito de suplir lo que no es capaz de dar un financiamiento explícito de los gastos públicos. También es el origen de la manipulación sistemática de los precios para producir algún efecto redistributivo, ya sea a los consumidores o bien a ciertos productores, dependiendo de qué mercado se trata y a qué nivel se está fijando cada precio administrado. Al final de cuentas, no es extraño que en los países donde mejor funciona la economía de mercado, con menos distorsiones como las señaladas, la recaudación es más bien elevada.

MANUEL MARFÁN. Economista, Universidad de Yale. Profesor de Economía de la Universidad Católica de Chile. Jefe de investigaciones del área macroeconómica de Cieplan. Asesor externo del Ministerio de Hacienda en materias de política económica y tributaria

Estabilidad económica y paz social

Nuestro análisis inicial, impuesto por impuesto, tiene un límite hasta el que puede llegar. Hay un mínimo, en efecto, respecto de cuán bajos pueden ser los impuestos, determinado por el ingreso que le permita al Estado conciliar paz social con estabilidad económica. ¿Cuánto es ese mínimo? Es difícil de establecer, pero existe. Lo que sí sabemos, a partir de otras experiencias, es que este mínimo se modifica dependiendo de las situaciones políticas que viven los países. Éstos experimentan normalmente cambios políticos bruscos que generan nuevas demandas para la acción del Estado o develan otras aspiraciones que antes no se habían expresado, y que, en la ausencia de recursos suficientes, presionan para la aparición de distorsiones.

Ése fue claramente el caso de las transiciones a la democracia anteriores a la nuestra que hubo en la región, y que no dieron cuenta de este punto. Es nítidamente el caso de muchos de los desequilibrios fiscales que vemos hoy en las economías de Europa del este. También es el caso de Alemania, donde la reunificación ha generado una tensión fiscal difícil de resolver con los ingresos tributarios previos a ese cambio político.

Es en ese contexto, entonces, que cabe situar la reforma tributaria del año 1990, cuando el país afrontaba una transición política. Una transición en la que se percibía que los ingresos que generaba el sistema tributario no eran capaces, en la nueva situación política, de preservar simultáneamente la paz social y la estabilidad económica. Dos objetivos muy preciados en el Chile actual y que no son de carácter partidista, en el sentido de ser patrimonio de una posición política y no de otras.

Por ello, en realidad, fue posible construir un amplio acuerdo tributario, con una relación directa con el momento histórico que se vivía, y que resulta difícil de explicar a observadores extranjeros. Prácticamente en ningún país democrático la oposición y el gobierno son capaces de acordar una reforma tributaria que eleve los impuestos. Lo que vemos hoy en las naciones que enfrentan una tensión fiscal difícil es la incapacidad para resolver adecuadamente este punto. Lo que estaba en juego en Chile, sin embargo, trascendía los intereses del gobierno: lo que ocurriera en los primeros años de la transición marcaría por muchos años nuestra economía y nuestra política No es extraño, entonces, que existiera la disposición a incurrir en ciertos sacrificios necesarios para preservar esa combinación de paz social y estabilidad económica.

La especial situación histórica de Chile —junto a una buena dosis de buena voluntad— hizo posible concurrir a un acuerdo político amplio entre el gobierno y el principal partido de la oposición. Y también, desde el punto de vista de observadores no partidarios, con un "no veto" —no necesariamente un

apoyo—, que es la actitud que a mi juicio tomó la Confederación de la Producción y el Comercio en ese momento. Ese acuerdo amplio tenía por finalidad dotar al sector público del financiamiento para introducir programas sociales, los que también fueron producto de un acuerdo, en este caso, entre el gobierno y las agrupaciones de empresarios y trabajadores.

La reforma de 1990, en consecuencia, tuvo como principal propósito dotar al Estado de los recursos para financiar un programa social que permitiera conciliar la estabilidad económica y la paz social, dos importantes ingredientes para mantener una trayectoria de crecimiento alto y sostenido, sin incertidumbres ni amenazas.

El gobierno contaba con el apoyo mínimo necesario para aprobar una reforma tributaria por mayoría simple. Sin embargo, se buscó explícitamente un acuerdo mayor, de manera que la reforma fuera aprobada por una amplia mayoría en el Parlamento. El propósito fue darle estabilidad y credibilidad futura al acuerdo tributario y a la reforma.

Reforma tributaria de 1990

La reforma de 1990, en consecuencia, fue básicamente un aumento de impuestos. Al momento de iniciarse los estudios técnicos se decidió introducir pocas modificaciones sustantivas en vez de una infinidad de reformas pequeñas, de aumentos pequeños. El proyecto de ley resultante situó a los tres principales impuestos —al valor agregado, a las utilidades de las empresas y a los ingresos personales— en un nivel a mitad de camino entre los vigentes el año 1983 y los vigentes el año 1989. En 1983 la tasa del IVA era de 20% y en 1989 de 16%: se situó, entonces, en 18%. Antes de la reforma de 1984 los impuestos a las utilidades de las empresas estaban, dependiendo de la empresa, en el rango del 40% al 50%, y en 1989 estaban virtualmente en 0%, como consecuencia del cambio a base retirada introducido ese año. La reforma situó el Impuesto de Primera Categoría en 15%. A la vez, el impuesto a las personas quedó en tasas y tramos a un nivel intermedio entre los esquemas de esos dos años. Es decir, también se estaba proponiendo un aumento de impuesto, pero a niveles que habían sido conocidos en la historia reciente del país.

Fue una reforma equilibrada, porque al elevar esos impuestos, todos los contribuyentes terminaron pagando algo más, aunque los sectores de mayores ingresos fueron afectados en mayor medida, y había una contrapartida clara y explícita de financiar un programa social conocido.

Junto con elevar los impuestos señalados, la reforma introdujo cambios más estructurales en el sistema tributario, destinados a superar vacíos legales

que daban lugar no sólo a distorsiones en el proceso de decisiones económicas, sino que también a elusión de impuestos. Esto es, al uso de esos vacíos para reducir el pago de impuestos. El cambio más importante en este plano fue la modificación de las rentas presuntas de la agricultura, la minería y el transporte de carga terrestre. Pero además se introdujeron modificaciones para cerrar o reducir otros vacíos legales, con el propósito explícito de que el alza de impuestos redundara en un aumento efectivo de la recaudación.

La reforma de 1990 también estableció un sistema novedoso de crédito a la inversión para la pequeña y mediana empresa, y una ley de donaciones para fines culturales y artísticos, conocida como la ley Valdés. En términos muy simples, esa es la reforma de 1990.

¿Qué es lo que no se hizo? Esta es una pregunta relevante porque refleja elementos de criterio que se tuvieron en cuenta. Llama la atención, por ejemplo, que en la discusión pública que hubo en ese entonces no se propuso subir los impuestos a las inversiones extranjeras. Tampoco fue parte relevante de la discusión subir los aranceles como una forma de recaudar más. Es decir, no hubo propuestas para que la mayor recaudación buscada se hiciera atentando en contra del carácter abierto de nuestra economía. Tampoco se modificó el sistema de tributación básico de las empresas, en el sentido de que las utilidades que no fueran retiradas quedaban con los impuestos personales pendientes. Esto es, se mantuvo el estímulo para que el financiamiento de las empresas fuera a través de la reinversión de utilidades y no a través de endeudamiento, como lo había sido en nuestro sistema tributario hasta el año 1983.

Un elemento adicional a los ya mencionados fue al compromiso político por una estabilidad tributaria durante un período de cuatro años. Es decir, el gobierno se comprometió a no introducir modificaciones de fondo en el sistema durante los cuatro años de su administración.

Un punto que fue muy debatido, no cuando se concurrió al acuerdo sino que en la discusión en el Congreso, fue si ese aumento de la recaudación, que se estimó en dos puntos del producto, debía ser permanente o debía tener un componente transitorio. Finalmente, se decidió legislar introduciendo un aumento transitorio de impuestos, postergando así la discusión respecto de la estructura tributaria que debía regir de manera permanente en el país. Me tocó participar en las discusiones en el Congreso y soy testigo de que ese fue el espíritu con que se legisló, así como de que había conciencia que era imposible mantener la estabilidad económica si todos esos impuestos bajaban bruscamente el año 1994.

En consecuencia, la reforma de 1990 dejó pendiente el tema de la estructura tributaria permanente que debía regir en la economía. Por ello, durante estos cuatro años el gobierno acumuló una serie de temas en materia

tributaria que no fueron introducidos en la discusión legislativa, porque existía incertidumbre respecto de cuál iba a ser el nivel de financiamiento del gobierno a contar de 1994 en adelante.

Reforma tributaria de 1993

El acuerdo tributario suscrito en 1993 se inició con conversaciones del gobierno con la Confederación de la Producción y el Comercio, y posteriormente prosiguió a nivel político, entre el gobierno, los parlamentarios de la Concertación y el partido Renovación Nacional. Dicho acuerdo surgió de la coincidencia de opinión en cuanto a que una rebaja brusca de impuestos en 1994 no era sostenible, pues con ello se incurriría en un déficit fiscal y, por lo tanto, en una amenaza contra la estabilidad económica.

Se concurre, en consecuencia, al acuerdo tributario de este año (que no voy a describir detalladamente aquí), que establece una rebaja gradual de impuestos entre 1994 y 1997 en dos de los tres impuestos cuyas tasas quedaron pendientes: impuesto al valor agregado e impuestos a los ingresos de las personas naturales. En términos de recaudación, esto significa que durante los próximos cuatro años los ingresos tributarios del sector público crecerán a un ritmo menor al de la economía. El sector público dispondrá, en la medida que se mantenga un crecimiento elevado, de mayores ingresos cada año, pero a una tasa de crecimiento inferior a la del producto. El acuerdo tributario hace explícita esta restricción, estableciendo un techo al crecimiento del gasto público. Establece también un compromiso de estabilidad —en el sentido de predictibilidad— en los principales impuestos por un período de cuatro años. Este compromiso fue refrendado por los en ese entonces candidatos presidenciales o pre-candidatos de las fuerzas que concurrían a ese acuerdo político, don Manuel Feliú, por parte de Renovación Nacional, y don Eduardo Frei, por la Concertación. Ambos plantearon que si fueran elegidos Presidente de la República respetarían el acuerdo durante los cuatro años de su vigencia.

Un aspecto sobresaliente del acuerdo alcanzado es que, al despejarse la incertidumbre respecto de la estructura tributaria permanente, abrió la posibilidad de innovar en una serie de otros aspectos interesantes que, más que modificaciones en las tasas, constituyen reformas estructurales del sistema tributario. Esas modificaciones favorecen una mayor y mejor inserción en la economía mundial, tanto a través de la eliminación o reducción, dependiendo del caso, de la doble tributación que genera la renta de inversiones de chilenos en el exterior y la exportación de algunos servicios intensivos en conocimiento y tecnología, como también por la reducción en Chile de los impuestos que

gravan esas rentas del extranjero en Chile. Me refiero, específicamente, a los impuestos que gravan la tecnología y el conocimiento, impuestos sobre los derechos de uso de marcas, derechos de uso de patentes industriales, fórmulas, procesos químicos, asesorías técnicas, etc.

A la vez, el incentivo a la inversión de la pequeña y mediana empresa introducido en 1990 fue ampliado en esta reforma, dado que es un sistema simple que había funcionado con bastante éxito.

Se establecieron, además, premios tributarios a los aportes de empresas privadas para proyectos de educación provenientes de establecimientos administrados por instituciones sin fines de lucro. Al respecto, deseo aclarar al señor Horowitz que ese incentivo no depende de la tasa de impuestos que tengan las empresas, sino que del monto de impuestos que éstas deben pagar. También, aunque no constituye un tema de carácter tributario, se modificó el sistema de financiamiento compartido de los establecimientos educacionales, en el que se combinan ingresos por subvenciones del Estado con ingresos por aportes de las familias.

Finalmente, la reforma estableció un novedoso incentivo —no conozco uno similar en otros países— para estimular el ahorro personal y familiar a través de un esquema que elimina, en lo básico, las distorsiones del sistema tributario sobre la rentabilidad del ahorro mediante la postergación de impuestos. Es decir, el valor presente del incentivo equivale a los impuestos por pagar por la rentabilidad del ahorro y, por consiguiente, la rentabilidad antes y después de impuestos de las inversiones elegibles en este incentivo es, exactamente, la misma. La razón para introducirlo a nivel del ahorro de las personas y familias estriba en la percepción de que la contribución al ahorro nacional proveniente de ese segmento de la población ha sido insuficiente. El extraordinario aumento del ahorro nacional durante los últimos años se explica por la mayor contribución del ahorro público, del ahorro de las empresas del sector privado, por un mayor ahorro institucional, pero no por una mayor contribución de las personas y familias, las que reciben todo tipo de señales para endeudarse y consumir, en ausencia de elementos institucionales que premien la frugalidad y el ahorro. Esta reforma corrige esta omisión con un esquema de incentivos que premia el ahorro efectivo y castiga tributariamente las operaciones especulativas calzadas destinadas a la pura y simple elusión de impuestos.

Un elemento que quisiera reiterar y destacar es la capacidad que tuvo este país en 1990 y también tres años después, en un año de elecciones presidencial y parlamentaria, para suscribir un acuerdo entre el gobierno y una parte importante de la oposición en un tema que hoy tiene entrampadas a otras economías. Se trata de un país que es capaz de ponerse de acuerdo en cómo conciliar una determinada estructura tributaria con una determinada evolución del gasto del sector público.

Algunos de los criterios técnicos utilizados en el diseño de las reformas de 1990 y 1993 fueron los siguientes: ampliar las bases de los principales impuestos eliminando excepciones y exenciones, lo cual, de paso, fortalece la equidad horizontal del sistema; reducir y eliminar problemas de doble tributación, por ser ésta injusta y distorsionadora; y avanzar hacia una mayor simplicidad del sistema evitando casos excepcionales y homogenizando los incentivos.

En otro plano, se buscaron a la vez elementos de consenso que permitieran acuerdos amplios con el fin de garantizar la estabilidad y predictibilidad en materias tributarias hacia el futuro. La búsqueda y el logro de estos acuerdos amplios hacen viables las reformas que pueden, por una parte, conciliar paz social con estabilidad económica, y, por otra, aprovechar los consensos que facilitan el avance hacia una mejor inserción en la economía internacional, que premian el ahorro, los aportes a la educación, etc. En realidad, la reforma de 1993 hizo posible dar importantes pasos en temas que hoy generan un consenso vasto en nuestro país.

La agenda tributaria hacia el futuro

¿Cuáles son los temas tributarios que quedan hacia futuro? Es evidente que si hay un acuerdo que establece una predictibilidad tributaria para los próximos cuatro años, aparece una agenda bastante corta y breve de lo que se puede hacer en ese horizonte. Sin embargo, hay elementos que son, a mi juicio, interesantes de señalar.

Primero, la introducción de instrumentos fiscales que permitan garantizar una mejor estabilidad macroeconómica. Un tema que ha marcado la discusión económica reciente ha sido la dificultad que enfrenta la política fiscal para acompañar con la agilidad necesaria a la política monetaria, para mantener la estabilidad de los precios claves como las tasas de interés y el tipo de cambio real. Esto, a pesar del enorme aumento del ahorro del sector público, que en la práctica ha significado que en años de extraordinaria bonanza dicho sector haya ahorrado el 100% de esa bonanza e incluso más. Y, aún así, existe la percepción de que difícilmente se podía avanzar más por rigideces de la política fiscal. Hay que recordar que una ley de presupuestos establece compromisos para la política fiscal que sólo excepcionalmente se pueden quebrar o romper. Una excepción durante este período ocurrió en 1990, cuando se redujo el programa de gastos en un 5% ante la coyuntura amenazante de la crisis del petróleo que se vivió en ese entonces. Otra excepción fue la rebaja de la proyección de la inflación a un 13% en 1992, la que era de 15% en la ley de

presupuesto original. Ello implicó una rebaja en los límites de gasto nominal de ese año. Sin embargo, en la reforma tributaria de 1993 se introdujo un elemento interesante de discutir. Se trata de la facultad concedida al Presidente de la República, por el período 1996-1997, para que, dependiendo de las condiciones macroeconómicas, pueda alterar en un punto la tasa del IVA, ya sea subiéndola o rebajándola en cada uno de esos dos años. Esta facultad permitirá probar la flexibilidad que generaría el dotar a la política fiscal de un instrumento para el manejo de la demanda agregada que permita acompañar de mejor forma a la política macroeconómica y, de esa manera, garantizar la estabilidad en la inflación, en el crecimiento, y la estabilidad también en los precios relativos claves de esta economía.

Una segunda área interesante se relaciona con el hecho de que la economía chilena está invirtiendo crecientemente en el exterior y exportando productos con más contenido de conocimiento y tecnología. Junto con ello, está comenzando a surgir el tema del sistema tributario que tenían las economías más desarrolladas a comienzos de los años sesenta, vinculado a la doble tributación internacional. La reforma de 1990 avanzó unilateralmente de manera importante en este tema. Pero está pendiente el diseño de una estrategia respecto de la suscripción de tratados bilaterales de doble tributación, tanto con economías más desarrolladas como —y especialmente— con economías de igual o menor nivel de desarrollo que la nuestra. En mi opinión, hay aquí un área pendiente que debe ser abordada agresivamente en el futuro.

Tercero, el sistema tributario chileno todavía mantiene impuestos engorrosos, en los cuales prevalecen complicaciones para el contribuyente y también para la administración del Servicio de Impuestos Internos, y algunos impuestos menores que a mi juicio ya no se justifican. En este terreno es posible seguir progresando en la simplificación del sistema tributario.

Finalmente, hay mucho que hacer aún para mejorar la administración del sistema tributario y lograr un mayor cumplimiento tributario, especialmente del impuesto a la renta.

LAS TENDENCIAS DE LAS POLÍTICAS TRIBUTARIAS EN CHILE DURANTE LOS AÑOS NOVENTA: UN ANÁLISIS CRÍTICO

Bernardo Fontaine

En primer lugar quiero agradecer al Centro de Estudios Públicos la posibilidad de compartir esta mesa con tan connotados especialistas, con el fin de analizar las reformas tributarias efectuadas recientemente en Chile. Por las

razones que expondré a continuación, efectivamente soy un opositor a buena parte del sistema tributario vigente en nuestro país y de las reformas que se han aplicado en los últimos años. Esta oposición, por cierto, se vuelve franca enemistad cuando llega abril y hay que pagar los impuestos. En mi exposición intentaré resumir brevemente cuáles han sido las tendencias que han gobernado las reformas impulsadas por el actual gobierno en esta materia y luego esbozaré cómo podemos mejorar nuestro sistema tributario en los próximos años.

Las reformas tributarias de 1990 *y* 1993

Dos tendencias, básicamente, han marcado las reformas tributarias de los años 1990 y 1993 en Chile. La primera de ellas es el aumento de los impuestos y la mantención de altos tributos para financiar una acelerada expansión del gasto público. Así, en lo que constituye un quiebre de la tendencia prevaleciente en los años anteriores al período analizado, el IVA se elevó de 16% a 18%, y se aumentaron los impuestos a la renta de las personas —por la vía de incrementar las tasas marginales y acortar los tramos afectos a las distintas tasas marginales—, lo que ha significado alzas de impuestos entre un 11% y 53%, según sea el nivel de ingresos de cada contribuyente. También se han establecido mayores impuestos a la renta de las empresas, que antes eran de 10%, según el caso, elevándolos a un 15% y ampliando a la vez la base imponible, y se han fijado mayores impuestos a los combustibles. En definitiva, el único elemento discordante de esta continua alza fue la baja en los aranceles.

La segunda tendencia que ha prevalecido en la política tributaria en los años noventa es la de reducir los incentivos al ahorro que existían en la anterior ley de la renta. Primero, para el caso de las empresas, y, luego, en la reforma de 1993, se intentó también reducir o eliminar los incentivos al ahorro personal, iniciativa que afortunadamente no prosperó plenamente. Cabe señalar en este respecto que la reforma tributaria del año 1984 buscó fomentar el ahorro de las empresas gravando menos las utilidades que el empresario ahorraba y reinvertía en la empresa y gravando más aquellas que eran retiradas. En particular, en 1989, las utilidades reinvertidas no pagaban impuestos a la renta. En la reforma de 1990 se procedió a gravar con un 15% de impuesto tanto las utilidades retenidas como las reinvertidas, es decir ahorradas, eliminando en buena medi-

BERNARDO FONTAINE. Ingeniero Comercial, mención en Economía de la Universidad Católica de Chile. Profesor del Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile. Vicepresidente del Citibank.

da el sesgo pro ahorro de la anterior ley de la renta. En 1993 se mantuvo esta estructura.

Naturalmente, lo anterior debe de haber resentido el crecimiento del ahorro. En estos últimos años el ahorro ha seguido siendo elevado, comparado con las cifras históricas chilenas, pero no todo lo que debería. Las nuevas cuentas nacionales recientemente publicadas muestran que el ahorro interno, como porcentaje del producto interno, ha bajado de un 30% a algo menos que un 26%. Más allá de los números, la mejor prueba del insuficiente crecimiento del ahorro es el alza de la tasa de interés que todos hemos podido observar en estos años. Quizás otros factores también hayan influido en este menor crecimiento del ahorro o en esta falta de aumento del ahorro, según sea la forma en que se lo mida. Pero todo pareciera indicar que estas reformas van a terminar costando bastante caro en términos de las posibilidades de crecimiento futuro del país.

Las reformas de 1990 y 1993, cuyos proyectos estuvieron marcados por las dos tendencias señaladas, fueron aprobadas tras difíciles negociaciones entre el gobierno y la oposición. Como en toda negociación, cada parte tuvo que ceder en alguno de los aspectos para obtener otros. En general, el gobierno se aseguró importantes recursos para financiar su expansión fiscal. En mi opinión, la oposición cedió en la mayoría de los puntos en la primera reforma, y en la segunda logró impedir nuevas alzas de impuestos así como mantener parcialmente los incentivos al ahorro personal existentes en la ley. En esta segunda reforma se incorporaron también elementos positivos, como el mecanismo de incentivo a las donaciones a establecimientos educacionales.

Subyacente a estos aumentos de los impuestos está la noción de que el incremento del gasto fiscal es indispensable para eliminar o disminuir las carencias sociales que había en Chile. Se prefirió entonces esta vía, la de aumentar el gasto fiscal, a los enfoques alternativos para superar la pobreza basados, antes bien, en el crecimiento económico, en la focalización del gasto social y en la búsqueda de la eficiencia estatal. Durante cuatro años el fisco aumentó su gasto, y lo sigue aumentando en términos reales a niveles del 8,1% anual, sin que se aprecien mejoras sustantivas en los servicios sociales. Bien saben los enfermos, los estudiantes o sus apoderados, los trabajadores de la salud que están en huelga y los profesores que acaban de estarlo, que los servicios de ayuda social, en definitiva, no han mejorado en la medida que uno esperaba con el aumento enorme de recursos que el gobierno les ha asignado. Sólo en el caso de la salud el presupuesto se ha duplicado. Al parecer, el solo incremento de los recursos no ha resultado ser la "gran solución". Es cierto que la pobreza se ha reducido, pero en ello también ha jugado un papel importante el crecimiento económico y el alza de los salarios. Como veremos más adelan-

te, estos mayores impuestos han reducido el ahorro y, con ello, han frenado el crecimiento de la economía que es tanto más necesario para superar la pobreza. Desde el punto de vista técnico, la estructura tributaria vigente está lejos de constituir la estructura ideal.

Cómo mejorar el sistema tributario

Quisiera mencionar algunos campos en los cuales creo que es necesario mejorar nuestra legislación impositiva. Todos ellos se refieren a la ley de la renta, que es la que ha sufrido más modificaciones en los últimos años.

El primero consiste en restablecer un impuesto a las empresas que fomente el ahorro de éstas, para así impulsar un mayor desarrollo económico. El segundo consiste en reducir significativamente el nivel de los impuestos personales, de manera que esos tributos no entorpezcan el desarrollo de la creatividad individual ni la movilidad social. Para ello es necesario establecer tasas marginales de impuesto inferiores a un 30% y tramos impositivos más amplios que los existentes. Sólo así podremos llegar a parecemos al resto de Latinoamérica. Nuestros impuestos a la renta son altos, internacionalmente altos, porque nuestras tasas marginales son elevadas y nuestros tramos entre tasas marginales son muy estrechos. Más que una escala de impuestos, nosotros tenemos un tobogán que inexorablemente conduce al contribuyente al 50%, esto es, a la tasa máxima. Todavía más, nuestras bases imponibles también son más extensas y amplias que las internacionales. Con la reforma de 1993, en efecto, se reducirá gradualmente la escala de impuestos, de modo de alcanzar los niveles vigentes en 1989 recién el año 1995, con una tasa máxima del 45%. Pero esto es muy insuficiente. La escala actual tiene seis tramos antes de llegar a la tasa máxima de un 50%. Aumentos de hasta un 49% de los ingresos pueden llevar al contribuyente a pasar de una tasa de impuesto a otra más alta. Con ingresos brutos de $ 1.600.000, se alcanza la tasa máxima del 50%.

Argentina, nación que ha pasado ahora a la vanguardia de la modernización económica, recientemente estableció impuestos personales con tramos más amplios y tasas marginales más bajas que las que tenemos en Chile. La tasa más alta en Argentina es 30%. Con el tiempo, a raíz de esta diferencia tributaria, es posible que los ejecutivos chilenos comiencen a sentir la tentación de emigrar a empresas argentinas, tan necesitadas hoy día de profesionales con experiencia en economías competitivas y en mercados internacionales. En particular, eso puede afectar seriamente la posibilidad de salir definitivamente del subdesarrollo. En general, los empresarios y los profesionales independientes pueden moderar sus impuestos personales mediante el expediente

de crear sociedades de inversión. Los empleados y los pequeños trabajadores independientes deben pagar los impuestos o evadirlos legal o ilegalmente. En nuestro país, en verdad, el impuesto a la renta es más un impuesto progresivo al trabajo que un impuesto al ingreso, en el caso de las personas. No se puede pretender justificar, sobre la base de un argumento redistributivo, la existencia de una escala de tributos tan gravosa en Chile.

Si la aplicación integral de estas proposiciones resulta ser demasiado radical, al menos habría que intentar avanzar en los siguientes aspectos:

1. Corregir los impuestos a las personas de manera que éstos incentiven el ahorro, especialmente en el caso de los empleados dependientes, que como ya decíamos no pueden crear sociedades y, por esa vía, asimilarse al sistema tributario de las empresas. Esto permitiría crear una conciencia de austeridad y, a la vez, tener un crecimiento más vigoroso y estable. *Los* incentivos que existen hoy son los que contempla el artículo 57 bis de la ley de la renta, recientemente modificado. Sin embargo, ellos son insuficientes y, a menudo, muy complicados. Creo que hay un enorme campo que avanzar todavía en ese sentido.

2. Es necesario incluir dentro de los impuestos personales un incentivo al gasto en educación, con el fin de fomentar la inversión en capital humano que efectúan los padres y hacer posible una mejoría en la calidad de la educación.

3. Es importante incorporar incentivos tributarios más amplios a las donaciones que efectúan las empresas o personas a organizaciones culturales, educacionales, sanitarias o de ayuda social, tal como indicaba el profesor Horowitz.

Las modificaciones tributarias que he planteado van a significar, claro está, menores recursos para el fisco. Pero esto no debe desanimamos, pues si el país continúa creciendo a un 6% al año se dispondrá de recursos suficientes como para, al menos, disminuir el impuesto a la renta en la manera que señalé: en un tercio. Por otra parte, no parece ser indispensable seguir aumentando el gasto fiscal en un 8,1% anual. Por el contrario, lo que parece ser razonable es empezar a reducirlo.

Finalmente, las menores tasas de impuestos harán disminuir la evasión y el enorme gasto en contadores, abogados, energía y creatividad que se emplean para "arrancar" de los impuestos. No deja de ser absurdo que la mayoría de los profesionales chilenos estén obligados a constituir sociedades de inversión —que no tiene más socios que ellos mismos— para poder tributar en forma razonable.

Pienso que en los próximos cuatro años Chile debe retomar la senda de modernización —en la que tanto se ha avanzado en otros campos— en este tema tributario que ha ido quedando atrás.

LOS IMPUESTOS Y EL DESARROLLO ECONÓMICO*

Alvin Rabushka

Quisiera comenzar mi exposición acerca del rol que tienen los impuestos en el desarrollo económico con una breve alusión a ciertas características de los sistemas económicos basados en la oferta. A continuación, luego de comentar sucintamente las experiencias de los llamados cuatro tigres asiáticos —Hong Kong, Singapur, Taiwan y Corea— y algunos aspectos del sistema tributario chileno, me referiré a la conformación y aplicación de un modelo de tasa única de impuestos.

Las llamadas economías de oferta son sistemas que descansan, básicamente, en los incentivos. De ahí que factores tales como los ajustes de la balanzas de pagos, por ejemplo, tengan en este modelo menor importancia que la forma en que las personas responden frente a las oportunidades y, especialmente, la manera en que los sistemas tributarios incentivan o desincentivan esas oportunidades. En síntesis, el principio más importante de las economías basadas en la oferta —y al cual aludió el señor Marfán al inicio de su intervención— indica que si se grava un bien con un impuesto, se recibirá menor cantidad de ese bien; si se subsidia un producto, se obtendrá una mayor cantidad de ese producto; si se gravan las variables del trabajo, el ahorro y la inversión, las tres terminarán por contraerse; si se subsidian el desempleo, el bienestar y el consumo, los tres aumentarán. Pero, a mi juicio, la economía basada en la oferta tiene además otro principio fundamental, que no suele

ALVIN RABUSHKA. Ph. D. en Ciencia Política, Washington University. Senior Fellow de la Institución Hoover, Universidad de Stanford. Ha sido profesor en las universidades de Rochester (1968-1976) y Hong Kong (1973). Durante 1981 participó en la comisión de estudios sobre impuestos designada por el Presidente R. Reagan. Sus artículos han aparecido en el *Wall Street Journal, The New York Times, Fortune y* el *Jerusalem Post.* Es autor y coautor de varios libros relativos a los impuestos y el desarrollo económico, entre ellos cabe mencionar *The Tax Revolt; The Flat Tax, From Adam Smith to the Wealth ofAmerica, The New China y Toward Growth: A Blueprint for Economic Rebirth in Israel.*

* Edición y traducción al castellano del Centro de Estudios Públicos

subrayarse suficientemente, y que se denomina libertad individual: es decir, el principio de que las personas puedan conservar la mayor parte de las ganancias que han obtenido. Porque el Estado, de hecho, no participa en el riesgo que asume cada persona en el proceso de generar sus ingresos, y, en consecuencia, no tiene por qué hacerse partícipe del resultado exitoso de las gestiones emprendidas por los agentes privados. Y menos hacerlo con intensidad creciente. En suma, la libertad y los impuestos son inversamente proporcionales, y es necesario que sean así considerados. Los tributos altos atentan contra la libertad; los tributos bajos, en cambio, la preservan.

El segundo comentario inicial que quisiera hacer se relaciona con lo que yo denomino "la magia de lo compuesto". Si se toma un número como regla aritmética, el 72 por ejemplo, y se divide la tasa anual de crecimiento por él, el resultado son los años que se requieren para duplicar la producción o el ingreso nacional. En otras palabras: si el producto de un país crece al 8% (utilizo este número porque los cuatro tigres asiáticos han tenido tasas de crecimientos del orden del 8 y 9% en los últimos 30 a 40 años), el tiempo que necesitará para duplicar su producto se reduce a una generación. Y esa es la historia, efectivamente, de los cuatro tigres asiáticos: mendigos convertidos en millonarios en unos pocos años.

Me referiré de inmediato a los países del sudeste asiático. Pero antes quisiera agregar a estas notas preliminares una última observación. Siempre que escucho la expresión "paz social", imagino a algunas personas prometiendo a otras su enriquecimiento futuro, a condición de elevar los impuestos para evitar problemas en el corto plazo. Este soborno es sumamente tentador. Sin embargo, es preciso calcular primero el valor real de lo que se está ofreciendo y su costo alternativo. Si este último fuera demasiado grande, se reducirá la tasa de crecimiento en el largo plazo y, por consiguiente, no habrá "enriquecimientos" de las personas en el futuro. Es decir, las mismas personas a las que se pretendía ayudar, vale decir, las más necesitadas, son las que se verán mayormente perjudicadas por esta doctrina de aumentar los impuestos para lograr la "paz social".

Lecciones de los tigres asiáticos

Los ingresos per cápita de los cuatro tigres asiáticos, Hong Kong, Taiwan, Corea y Singapur, han experimentado incrementos notables en las últimas décadas. En 1949, el ingreso per cápita en Hong Kong era de US$ 180, mientras este año llegará a los US$ 18.000. El de Corea era sólo de US$ 50 después de la guerra, y hoy llega a los US$ 9.000. Son alzas extraordinarias.

Incluso si ese crecimiento bruto per cápita se expresa en cifras netas, los aumentos de ingreso por habitante son, a lo menos, de un 160% en una sola generación. Eso significa que cuando el niño que nace hoy cumpla 32 años, su ingreso será 16 veces más alto que el que tendría ahora. Es esta perspectiva de crecimiento, justamente, el factor más relevante que debemos considerar cuando analizamos el tema de los impuestos.

He estudiado con detenimiento los sistemas asiáticos. Durante el año 1986 me dediqué a reconstruir detalladamente la historia económica de esos cuatro países, con el fin de establecer la influencia de la herramienta tributaria en su desarrollo. Entrevisté a todos los ex ministros de la cartera de economía de la época, preguntándoles por las opciones que eran debatidas cuando ejercieron el cargo. Su misión consistía en diseñar un sistema tributario que maximizara la tasa de crecimiento, y como éste es el mismo proceso que Chile está viviendo desde 1989, me parece interesante señalar los principios que se aplicaron en esas naciones.

Uno de esos principios fue el de mantener una carga tributaria general relativamente baja. En cuanto al gasto público —un factor muy importante, por cierto—, éste se limitó a lo esencial, centrándose los recursos en programas cruciales de infraestructura y servicios a la población de menores ingresos. Este último es un ingrediente fundamental en el corto plazo, pues sólo así el financiamiento del Estado provendrá de los efectos de un mayor crecimiento y no de una mayor carga tributaria.

A la vez, en los cuatro tigres asiáticos se observan otras características muy interesantes, como los altos niveles de superávit fiscal, debido a que no pueden gastar rápidamente el dinero. La causa de este fenómeno estriba en lo que los economistas denominamos "elasticidad positiva". Cuando una economía está creciendo aumenta el número de personas que tributa; los ingresos fiscales, en consecuencia, también aumentan. Y, en general, lo hacen a una tasa más alta que la de los particulares. En Estados Unidos el impuesto sobre los ingresos llega al 1,6%, es decir, hay US$ 16 de ingreso fiscal por cada US$ 10 de crecimiento en el ingreso privado. De lo cual se desprende que tasas de crecimiento sostenidamente altas generan más dinero del que es capaz de utilizar el gobierno. Y los bajos impuestos, por su lado, contribuyen de manera significativa a alcanzar esas altas tasas de crecimiento.

Con todo, quisiera subrayar que, desde la perspectiva de la economía de los incentivos, lo más relevante no es el impuesto promedio sino la tasa marginal. Esto es, la tasa con que se grava el último dólar ganado, y no el promedio que se paga sobre la totalidad de los ingresos. Entre las naciones asiáticas, Ceylán, en 1986, operaba de acuerdo al principio de que sólo debía existir una tasa muy baja de impuesto directo; la que gravaba al capital no podía alejarse mucho del 0%, y todas las utilidades generadas por dividendos,

intereses o ganancias de capital debían eximirse de impuestos. Hong Kong también tenía una tasa única, de entre el 10% y el 15%. Y a pesar de que en los demás países se aplicaban tasas graduadas, la mayor sólo afectaba a los niveles muy altos de ingreso. Singapur, por ejemplo, redujo recientemente su tasa más alta del 40% al 30%, aunque ésta sólo afecta a los ingresos superiores a US$ 400.000, es decir, al 1% de la población. En este último sector de la población, cabe señalar además, los ingresos de la gran mayoría provienen principalmente de fuentes de capital, las que están exentas de impuestos. El sistema tributario, como se puede apreciar, no contiene ningún elemento directo que pueda desincentivar el trabajo, el ahorro y la inversión.

A la vez, Hong Kong, Corea y Taiwan habían implementado una variedad de incentivos específicos. En la literatura económica existe un gran debate sobre la neutralidad tributaria y los incentivos selectivos. En mi opinión, el mejor sistema es el de tasas bajas y neutrales. Y cuando éstas son altas y estructuradas, hay múltiples formas de eliminarlas; entre ellas, derogar por un plazo definido el impuesto sobre la inversión; destinar el 100% a la investigación y el desarrollo; establecer que la devolución de impuestos se efectúe de acuerdo al porcentaje de producción exportada, y crear créditos tributarios sobre la inversión.

Claramente, los cuatro tigres asiáticos lograron su objetivo de diseñar un sistema tributario eficiente, en el que la tasa que afecta al ingreso por ganancias de capital se acerca virtualmente a cero y, con ello, promueve la formación de capital. En Singapur ésta llega al 40%, mientras en Taiwan, Corea y Hong Kong bordea el 30%. Por otro lado, estos países tampoco gravan el ingreso directo y más bien se inclinan por castigar el consumo. De esta forma, Taiwan exhibe una de las mejores distribuciones de ingresos en el mundo, y los otros tigres no lo hacen nada de mal. No se observa lo mismo, sin embargo, en aquellos países que han preferido aumentar sus impuestos con el fin de "mejorar la paz social". En suma, estos antecedentes demuestran que sólo con incentivos para el crecimiento, el trabajo y mejores salarios se puede alcanzar mayor justicia social. Aunque no resulte fácil, esa es la única vía que les permitirá a los países del Tercer Mundo desarrollarse e ingresar al Primer Mundo. La mayor parte de África está empobrecida, lo mismo sucede con un gran sector de Asia y algunos países de Latinoamérica. En contraste, los cuatro tigres asiáticos exhiben crecimientos extraordinarios. También se podría incluir en esta lista al sur de China, cuyo producto en los últimos 15 años ha crecido entre el 9% y 13% anual.

En algunos estudios comparativos he clasificado a los países en tres grupos de acuerdo a sus tasas marginales de impuestos, distinguiendo a la vez entre las naciones de umbral alto, medio y bajo, según el nivel de ingresos al

que las tasas medias afectan a la población. El resultado que se obtiene al combinar las dos variables es muy claro: países con altas tasas y umbral bajo experimentan un crecimiento muy lento, mientras que aquellos con bajas tasas de impuesto y umbral alto muestran un alto crecimiento del PGB. Por otra parte, aquellos con altas tasas de impuesto que, al mismo tiempo, tienen un umbral muy alto, crecen a niveles razonables. Si un país tiene una tasa del 45%, la cual, sin embargo, grava sólo a las personas con ingresos superiores a los US$ 500.000, serán muy pocos los afectados por ella.

La estructura tributaria chilena

El sistema tributario chileno da prioridad a los impuestos sobre el consumo. Ese énfasis es correcto, a mi juicio, porque hace que los gravámenes sobre el ingreso jueguen un rol menos importante dentro de la suma de los retornos fiscales, y sobre todo porque las tasas de los diversos tramos afectan a una fracción muy pequeña —tengo entendido que sólo al 10%— del PIB (Producto Interno Bruto). Esa cifra, que en Estados Unidos equivale a mucho dinero, tal vez haría comprensible intervenir en la formación de sociedades. Pero en Chile se trata de montos pequeños, por lo que me parecería del todo imprudente que se introdujesen esas intervenciones que distorsionan la economía y que se traducen en mayor evasión de impuestos, gastos innecesarios en abogados y contadores y transferencia de cuentas al extranjero.

El argumento de que las tasas de impuesto crecientes son importantes como herramienta de justicia social y de redistribución de ingresos se basa en supuestos enteramente equivocados. La mejor forma de distribuir el ingreso es asignando bien el presupuesto, y no aumentando sus entradas con un sistema graduado de impuestos a la renta. Pienso que en el largo plazo puede resultar más eficaz, por ejemplo, aumentar en dos puntos la tasa del IVA, destinar más dinero a los sectores más pobres y bajar el impuesto a la renta a un máximo de 15% o 20%. La legislación tributaria en Chile establece para los no residentes una tasa única del 20% sobre los ingresos brutos. Quizá habría que explorar más detenidamente la posibilidad de ampliar esa medida a la totalidad de los contribuyentes y eliminar simplemente el resto de los impuestos y las tasas diferenciadas.

Un sistema tributario ideal

Un sistema tributario eficaz, en mi opinión, debe contener los siguientes elementos y criterios básicos. El primero de ellos es que los ingresos sólo se

pueden gravar una vez. En Estados Unidos, por cierto, la doble tributación es devastadora. El sistema impositivo chileno, en cambio, no opera tan mal en ese sentido, aunque el impuesto sobre ganancias de capital es un tributo doble. Porque cuando se gravan, por ejemplo, las ganancias provenientes de los dividendos de acciones, se está gravando el valor de un activo financiero que representa un título sobre las utilidades después de impuestos, de un negocio que ya ha debido tributar. Este problema, claro está, puede solucionarse fácilmente con la eliminación del impuesto sobre las ganancias de capital.

El segundo principio de una estructura tributaria ideal estriba en que todo ingreso es gravado por un impuesto único y bajo. Creo que graduar las tasas es perjudicial y discriminatorio. En Chile, de hecho, se viola diariamente el principio de los tramos. Cuando alguien va a comprar a un supermercado no extrae su formulario de declaración de renta y paga un IVA dependiendo de sus ingresos, sino que todos pagan exactamente el mismo IVA. La aplicación de este impuesto no discrimina entre diferentes tipos de personas. Además, todos están gravados por el mismo 7% para la salud y 10% del seguro social. Son impuestos únicos. La mayor parte del sistema tributario chileno, en efecto, se basa en impuestos únicos. Sin embargo, cuando se trata del impuesto a la renta, por alguna extraña razón nos sumergimos en un conflicto de tipo filosófico-social que nos lleva a discriminar entre personas más o menos exitosas económicamente.

El tercer principio consiste en establecer un umbral de renta mínimo sobre el cual se comienza a tributar. Es decir, habrá personas que estarán exentas de pagar impuestos mientras no mejoren sus niveles de ingreso. Una tasa marginal del 0% en el caso de niveles muy bajos de ingreso representa un estímulo a mejorar su posición económica, porque estas personas retienen el 100% del resultado de su trabajo.

Finalmente, el cuarto principio, que es violado sistemáticamente por todos los países, se relaciona con la simplicidad. Si éste se cumpliera, ni los abogados ni los contadores se inquietarían tanto al escuchar la palabra impuestos. El tamaño de una declaración de renta no debiera superar el de una postal o la mitad de una página. Desafortunadamente, es imposible lograr este objetivo si se introducen tasas distintas o permitimos algún tipo de deducción, porque el criterio de simplicidad se basa en la existencia de una tasa única.

El sistema ideal, en suma, contempla un solo impuesto. En esencia, es un impuesto al consumo o al flujo de caja de gastos: en cierto modo, un IVA envuelto en la forma de un impuesto a la renta. Pero, a diferencia del IVA, es visible, puede ser archivado, duele. Ahora bien, se precisan dos pequeños formularios para hacer la declaración de impuestos. En uno de ellos se deben resumir todos los ingresos brutos provenientes de las ventas, sea un empresario

independiente, una sociedad o una corporación. Luego se deben deducir tres tipos de costos: insumos, salarios e inversión. Los insumos —sean bienes, servicios o materiales— se deducen porque la persona o compañía que los vendió ya pagó impuestos sobre sus utilidades, y si no se descontaran estaríamos frente a un caso de doble tributación; además, es el costo normal de un negocio. También se deben deducir los sueldos, salarios y pensiones, los que se trasladan al otro formulario. Por último, se deben deducir las inversiones de capital, como compra de equipos, maquinarias y tierras.

Esta modalidad tributaria proporciona, en efecto, un poderoso incentivo para la inversión, y al mismo tiempo transforma el impuesto a la renta en uno sobre el consumo. Todos los años se eliminarán de la base tributaria los fondos destinados a reinversión, y si aceptamos que el PIB se compone de Consumo + Inversión (olvidemos por ahora al Fisco), al eliminar la inversión nos quedamos exclusivamente con el consumo. Además, como toda inversión persigue, en el fondo, un objetivo de ahorro, se puede considerar que también estamos eliminando este factor de la base tributaria. Sumando todos estos costos, y deduciendo luego los ingresos, se obtendría la base tributaria. En el caso de una compañía que está comenzando, podrá llevar esas pérdidas a la base tributaria del próximo año, aplicando una determinada tasa de interés. Y así sucesivamente hasta que la empresa genere utilidades.

En el caso de las personas, la situación se aclara con el formulario referido a los sueldos, salarios y pensiones que se habían deducido del formulario anterior. Sumados todos esos ingresos, dependiendo del estado civil, cantidad de hijos, etc., cada cual podrá acogerse a una determinada concesión que le permitirá no pagar impuestos si su ingreso es inferior a un umbral socialmente definido. Deducido lo anterior de los ingresos, el resultado se multiplicará por la tasa de impuesto. Eso es todo.

Este sistema, debe subrayarse, no considera un impuesto sobre las ganancias de capital. La razón de ello, en primer lugar, estriba en que las cuentas nacionales no incluyen en sus ingresos las ganancias de capital sobre activos financieros. Éstas representan más bien un traspaso de propiedad que una generación de riqueza. Es decir, si se grava el consumo basado en el PIB y además se gravan las ganancias de capital, se introducirá en el PIB un factor que no se considera normalmente en las cuentas nacionales. Al menos no en las de Estados Unidos. Puesto que los ingresos de las empresas están afectos a impuestos, si las utilidades aumentan, la recaudación del gobierno crecerá, naturalmente, en la proporción que corresponde según la tasa. Pero si además se gravara la consecuente apreciación del capital, estaríamos frente a un nuevo caso de doble tributación. ¿Y qué ocurre con los dividendos? Una vez que las empresas pagan sus impuestos a la renta, podrán disponer libremente del saldo.

Si pagan dividendos o intereses, lo harán sobre la utilidad después de impuestos. Sin embargo, no habrá una previsión que permita deducir los intereses. Un sistema de bajas tasas de impuesto directo y sin tributos sobre las ganancias de capital, aunque a primera vista pareciera favorece a los ricos, constituye en el largo plazo la política tributaria más eficaz para mejorar las condiciones de vida de todas las personas, como la experiencia de los tigres asiáticos así lo ha demostrado.

COMENTARIOS

Pregunta: ¿Qué fue lo que motivó el cambio que se introdujo en la reforma tributaria de 1993 respecto del artículo 57 bis Nº 2? Porque si bien el sistema que contemplaba dicho artículo, respecto de los depósitos a plazo, presentaba fallas (no exigía un financiamiento propio del contribuyente). Y en lo que se refiere a los incentivos del mercado de capitales, preveía un descuento de impuestos que se ha cambiado ahora por una postergación de impuestos. ¿Cuál es el motivo de estos cambios? ¿Cree usted que ellos van a incentivar la inversión de los particulares?

MANUEL MARFÁN: Intentaré responder en forma breve, pese a que se trata de un tema muy complejo. Cuando se discutió la reforma había una clara percepción entre los especialistas en política tributaria, cualquiera fuera su postura política, de que el artículo 57 bis era un mal incentivo al ahorro. No me refiero, claro está, a la percepción de los contribuyentes, quienes resultaban beneficiados por esa disposición que les permitía un menor pago de impuestos. Ese artículo contenía fallas técnicas claras, en el sentido que implicaba, como decimos los economistas, un efecto ingreso para el contribuyente y no un efecto sustitución, de cambio de precios relativos de rentabilidad intertemporal para el ahorro. Representaba un beneficio a la propiedad de determinados activos y no un beneficio al flujo, al ahorro, al esfuerzo por invertir en esos activos. Con ello, se incentivaban las operaciones calzadas que aprovechaban el beneficio fiscal sin que hubiera ahorro de por medio.

El nuevo sistema tiene la ventaja, en primer lugar, de que es general. Sustituye un incentivo que estaba destinado sólo a algunos instrumentos muy particulares, y en los cuales los contribuyentes invertían sólo por el beneficio tributario, pero no porque fueran atractivos en sí mismos. Se le ha sustituido, en consecuencia, por un sistema más general —aplicable a una mayor variedad de instrumentos de ahorro—, que avanza en la dirección de un impuesto al gasto, es decir, un impuesto que grava más a los contribuyentes mientras más gastan, y menos mientras menos gastan. Éste, por lo tanto, rebaja los impuestos cuando los contribuyentes ahorran y aumenta los impuestos cuando los contribuyentes deciden gastar ese ahorro.

Ahora bien, esa postergación de impuestos es rentable para el contribuyente. Porque si hacen bien los cálculos, el incentivo tiene el efecto de eliminar las distorsiones del sistema tributario sobre la rentabilidad de los activos. Voy a dar un ejemplo muy simple. Supongamos que una persona invierte 100. Luego, al cabo de unos años en los que le ha ido muy bien, retira 200, los 100 que invirtió y 100 de rentabilidad. Con el sistema anterior a la reforma, esos 100 de renta tenían que tributar de acuerdo al caso general. Hoy, con el nuevo esquema, a esa persona que invierte 100, le van a devolver algo de impuesto. A modo de ilustración, supongamos que le devolvieron 20, debido a que enfrenta una tasa media de impuestos del 20%. Si esos 20 que le devolvieron también los ahorra, es decir, si los usa como provisión para sus impuestos futuros, entonces en sus ahorros va a tener 120 inicialmente. Transcurridos algunos años, en lugar de tener 200 va a tener 240: los 200 que originalmente había ahorrado más los 20 de provisión que ahorró más su rentabilidad. Cuando él retire esos 200, le van a cobrar impuestos del 20%, es decir le van a cobrar 40, los que podrá pagar con lo que resultó de su provisión. En síntesis: ahorró 100 y retiró 200; se quedó con 200 con toda su rentabilidad sin pagar impuestos. Alguien podría decir que los 20 de la rentabilidad que obtuvo por la provisión también van a pagar impuestos. Pero, lo que ahorró como provisión también se puede acoger al beneficio, y también le van a devolver un cheque, suma que a su vez podrá ahorrarla. El efecto práctico es que la rentabilidad antes de impuestos y después de impuestos es exactamente la misma. Y, a mi juicio, eso es lo que se debiera perseguir desde el punto de vista del diseño tributario.

Comentario: Me preocupa que la discusión en nuestro país tienda a centrarse en los impuestos, y no en el nivel de gasto e inversión que necesita hacer el sector público y en cómo éste administra ese gasto. Creo que cualquier reforma del sistema tributario requiere también de la modernización del sistema de asignación de recursos, porque si uno ve que los recursos realmente se están administrando en forma eficiente, se tiene la tranquilidad de estar pagando los impuestos que son estrictamente necesarios.

BERNARDO FONTAINE: Comparto plenamente lo que señala usted. Y creo que en estos años ha quedado en evidencia que el esfuerzo por aumentar el gasto fiscal no ha sido una solución adecuada. Se sostuvo que la reforma tributaria era indispensable para superar los distintos problemas que había en las áreas sociales. Sin embargo, los problemas subsisten. Yo creo que es imperioso revisar este tema y, por consiguiente, revisar si se necesita tanto impuesto o no.

MANUEL MARFÁN: La reforma tributaria aprobada en 1990 tenía como contrapartida un programa social explícito que fue conocido por todos en su momento. Y, naturalmente, para poder concurrir a la reforma tributaria del año

1993 hubo que dar cuenta de los recursos gastados. La Dirección de Presupuesto realizó y dio a conocer un informe que contiene un recuento pormenorizado de los programas sociales nuevos y de la expansión de los antiguos durante el período 1990-1993, y de cómo se gastaron esos recursos.

Cabe subrayar que el aumento del gasto público habido estos últimos años es algo que en su momento también fue conocido, pues la reforma tributaria de 1990 tuvo como objetivo financiar un mayor gasto público. No es raro, en consecuencia, que hayamos tenido un mayor gasto público justamente estos últimos años. A partir de la reforma tributaria de 1993, el crecimiento del gasto público no podrá exceder el nivel de crecimiento del PGB. Esto significa una limitación a la cantidad de nuevos programas que podrán crearse o expandir, dado que hay un aumento vegetativo más o menos obvio del gasto público por simple aumento de la población o del tamaño de la economía.

Por otra parte, quisiera señalar que la situación económica que ha exhibido el país en estos cuatro años es muy distinta —y así ha sido evaluada— a la que algunos habían predicho para este período hace algunos años. Se ha seguido creciendo al 6%; ha habido una tasa de inversión de la economía que representa un récord histórico (27% de la inversión el año pasado, probablemente más del 28% este año), con incrementos en el ahorro nacional, que es la cifra que importa, y con una mayor estabilidad en la inflación. En el contexto latinoamericano, Chile es el país que ha afrontado de mejor manera las presiones a la revaluación del tipo de cambio, las presiones sobre la tasa de interés. Ha habido reducciones del tipo de cambio, es cierto, pero mucho menos que en Argentina, por ejemplo. En síntesis, creo que la economía chilena ha ganado seguridad y estabilidad, así como ha ganado en potencial de crecimiento hacia adelante. Y pienso que una parte importante de ello es contribución de la política tributaria que se llevó a efecto.

MICHAEL HOROWITZ: Sólo quisiera reiterar aquí lo que señalara anteriormente: los programas gubernamentales en materia asistencial suelen ser evaluados por la cantidad de recursos que se les asignan, y no por sus resultados. Es más, mientras mayor sea el gasto en determinada área, mayor será la presión por aumentar esos montos. Por cierto, los resultados son objeto de discusión, pero sólo marginalmente. Mi experiencia con programas sociales financiados por el sector privado es la de que éstos tienden a ser juzgados más bien por los frutos que por la cantidad de recursos empleados. Tengo la impresión de que en Chile hay interés en que surjan entidades que puedan competir con el sector público en materia social, y espero que sea así. Creo también que el principal problema radica en el gasto público. Por el bien de las más necesitados, es preciso facilitar las donaciones privadas a programas de asistencia social y fomentar la competitividad de los mismos.□

ESTUDIO

LAS ENCUESTAS DE OPINIÓN PUBLICA*

Dennis Kavanagh

En este trabajo —efectuado en el contexto de una evaluación de los diferentes factores relacionados con la conducción y resultados de elecciones generales en sociedades democráticas, a la luz de la experiencia de doce países occidentales, y que diera lugar al volumen *At the Polis* editado por el American Enterprise Institute— se analiza, específicamente, el rol e impacto de las encuestas de opinión pública en los procesos electorales.

A partir de un reseña de los antecedentes históricos de las encuestas en el campo de la política y de su uso en períodos de elecciones, se examinan, en especial, el papel de las sondeos realizados por organismos privados, los reparos más frecuentes de los que son objeto las encuestas y, finalmente, se evalúa la significación que éstas tienen en las elecciones públicas en las democracias contemporáneas.

De acuerdo a los estudios e información revisados, el autor señala que todo pareciera indicar que las encuestas constituyen un importante

DENNIS KAVANAGH. Profesor de Ciencia Política en la Universidad de Manchester, Inglaterra. Autor, entre otras muchas publicaciones, de *New Trends in British Politics* (con Richard Rose) y *The British General Election of 1979* (con David Butler).

* Publicado originalmente en David Butler, Howard R. Penniman y Austin Raimey, editores, *Democracy at the Polis: A Comparative Study of Competitive National Elections* (Washington D. C.: American Enterprise Institute, 1981). La presente traducción al castellano ha sido realizada por el Centro de Estudios Públicos.

El autor agradece los comentarios que hicieran a una versión anterior de este trabajo Hugh Berrington, de la Universidad de Newcastle, Seymour M. Lipset, de la Universidad de Stanford, Humphrey Taylor, de Luis Harris Associates, Inc. y Robert Worcester, de MORI, Londres.

instrumento de retroalimentación en la actividad política de las sociedades libres. En relación a la posible influencia deformadora sobre el voto que podrían ejercer los sondeos, o su difusión en fecha cercana a las elecciones, se señala que no hay pruebas concluyentes al respecto, ni hechos que avalen la suposición de que el electorado altera su intención de voto en función de los resultados de las encuestas. Por último, el autor subraya que la existencia de una pluralidad de encuestas, realizadas por distintas instituciones, cumple la función de neutralizar el peligro siempre latente de intentos de manipulación a través de la información recogida o de la filtración interesada de los datos.

Las campañas electorales exhiben, de un tiempo a esta parte, un alto grado de profesionalismo, en virtud de lo cual los candidatos y dirigentes políticos desarrollan estrategias cada vez más elaboradas, invierten cada vez más recursos en la materia y se apoyan en las nuevas técnicas de los Medios de Comunicación de Masas (MCM). El surgimiento del sondeo sistemático y regular de la opinión pública coincide con el desarrollo de los tres aspectos mencionados.

Durante largo tiempo, los partidos y candidatos a los cargos en disputa se confiaron en sus intuiciones y sus impresiones generales a la hora de interpretar el estado anímico del electorado y explicar los resultados electorales. Con todo, las encuestas de opinión, basadas en cuestionarios aplicados a una muestra representativa del electorado, configurada sistemáticamente, entraron a tallar en la escena política ya a contar de la década de los treinta. Una fecha clave es la de 1936, cuando la encuesta Gallup y las encuestas de Elmo Roper predijeron de manera acertada los resultados de la contienda presidencial Roosevelt-Landon en los Estados Unidos. En 1937 y 1938, se establecieron filiales de Gallup en Gran Bretaña (el British Institute of Public Opinión) y en Francia (el Institut Francais d'Opinion Publique, conocido habitualmente como el IFOP), empleando métodos similares para estimar el estado de la opinión pública. Pero fue tan sólo en la década de los sesenta que las encuestas fueron ampliamente utilizadas, con fines electorales, por los MCM y los partidos políticos. A contar de entonces, el uso de encuestas ha crecido en términos casi exponenciales. Cada día hay más encuestas y la competencia entre ellas se ha hecho más intensa. Treinta años atrás, la Gallup y sus filiales eran dominantes en Gran Bretaña, Australia y los Estados Unidos. En la actualidad hay al menos seis otras firmas, de gran envergadura, especializadas en éstos y en la mayoría de los restantes países.

Una condición necesaria de los estudios de mercado y de opinión, que puede fácilmente pasar inadvertida, es la libertad para poder entrevistar a la ciudadanía y difundir los resultados de las encuestas relacionadas con las posiciones políticas y las intenciones de voto. Esa libertad necesaria existe, ante todo, en las sociedades europeo occidentales y anglo-americanas. En varios países de Africa, el Medio Oriente y el sudeste asiático hay encuestas de opinión, pero ellas suelen rehuir los temas relacionados con la política local. En España, la liberalización ocurrida tras la muerte de Franco ha redundado en un crecimiento de la actividad encuestadora, y las encuestas apuntan ahora a dilucidar la intención de voto. Con todo, hay personalidades políticas y directores de los MCM que todavía manifiestan su inquietud por la influencia que puedan tener en el voto real los resultados de las encuestas de opinión. En Francia, Alemania Occidental, Brasil y Sudáfrica, las encuestas de opinión informan con total libertad de sus resultados entre las campañas electorales, pero en el período oficial de campaña, o en las últimas etapas de ella, esos países prohiben la difusión de los resultados o, como ocurre en Alemania Occidental, de las proyecciones.

Este somero examen de los sondeos de la opinión pública en una docena de países occidentales se centra en las siguientes cinco áreas: el trasfondo subyacente al desarrollo de las encuestas; su utilización en tiempo de elecciones; el papel de las encuestas privadas; las objeciones a las encuestas; y, finalmente, una evaluación de su significación para las elecciones democráticas en la era moderna.

Antecedentes

En términos generales, hay tres categorías de encuestas en los países occidentales. La primera es la de las encuestas públicas, llevadas a cabo por empresas locales o institutos de análisis de la opinión pública, cuyos hallazgos respecto de la posición de los partidos políticos y de los candidatos individuales, así como sobre las actitudes respecto de ciertas materias, se ofrecen para el consumo público. Un puñado de tales instituciones, como las firmas de George Gallup, Louis Harris y Daniel Yankelovich en los Estados Unidos, el Instituto Sueco de Investigación de la Opinión Pública (SIFO) en Suecia y el IFOP o La Société Francaise d'Enquetes par Sondages (SOFRES) en Francia dominan el mercado. Sus clientes fundamentales son la prensa y las principales redes televisivas, aun cuando algunas de esas empresas realizan labores particulares para los partidos y sus candidatos. A pesar de la publicidad que suele rodear a sus encuestas sobre intención de voto, tan sólo una pequeña fracción de los

ingresos totales de esas empresas —las más relevantes en cuanto a sondeos de mercado— proviene de las encuestas de naturaleza política.

En segundo lugar están las *encuestas privadas*, llevadas a cabo por firmas comerciales. Por ejemplo, en los Estados Unidos el Opinión Research Center estuvo asociado a los republicanos entre 1960 y 1972; Market & Opinión Research International (MORI) ha trabajado con el Partido Laborista Británico desde 1969; y el Institut für Demoskopie (IFD) ha trabajado en varias ocasiones con el Partido Demócrata Cristiano alemán en un lapso de unos treinta años. Algo de ese material recopilado a título privado se las arregla, ocasionalmente, para acceder al dominio público. Hay, a la vez, organizaciones encuestadoras vinculadas formalmente a, o fundadas por, los partidos políticos. Por ejemplo, en Alemania Occidental, Intermartel está asociada al Partido Demócrata Libre y el Partido Social Demócrata es socio de la organización Infratest. En Gran Bretaña, el Opinión Research Centre se creó con el apoyo de los conservadores y la empresa ha realizado encuestas para este partido en cada elección celebrada a contar de 1966. En Francia, es habitual que las firmas comerciales abocadas a la realización de encuestas tengan secciones exclusivas para llevar a cabo sondeos de carácter privado para los partidos políticos. Cabe señalar también, como dato de interés, que ciertas encuestas de opinión quedan "reservadas" a un partido político en particular, sencillamente por cumplir con una tradición: por ejemplo, las empresas de Louis Harris, Oliver Quayle y Pat Caddell trabajan para el Partido Demócrata norteamericano, e IFD para el Partido Demócrata Cristiano en Alemania Occidental. En Francia, llama la atención que SOFRES e IFOP trabajan a la vez para todas las colectividades políticas. Los partidos de Alemania Occidental, Austria y los Países Bajos cuentan también con sus propios institutos investigadores, muy bien financiados, que les brindan la capacidad requerida para realizar encuestas. El Konrad Adenauer Stiffung lleva a cabo, nabitualmente, estudios independientes para los democratacristianos.

En tercer lugar, hay encuestas que se realizan con objetivos que podemos denominar *científicos*, las cuales difieren de las encuestas comerciales en tres aspectos. Su objetivo fundamental es el de entender el comportamiento electoral más que el de ofrecer una lectura actualizada del estado de la opinión pública o predecir el ganador en alguna elección en particular. En Francia, por ejemplo, la Fondation Nationales des Sciences Politiques ha realizado importantes encuestas de este tipo. La segunda diferencia es que son habitualmente financiadas por el gobierno o por ciertos organismos académicos. En los Estados Unidos, por ejemplo, la National Science Foundation financia estudios de las elecciones presidenciales y legislativas, los cuales lleva a cabo el

Center for Political Studies de la Universidad de Michigan. En Gran Bretaña, el Social Science Research Council provee de fondos para realizar encuestas académicas. En Suecia, el gobierno auspicia dos tipos de encuestas académicas: encuestas generales y anuales realizadas por la Dirección Nacional de Estadísticas; y estudios electorales a nivel nacional, iniciados en 1956 y ahora realizados conjuntamente por la Dirección Nacional de Estadísticas y determinados dentistas políticos y académicos. La última diferencia estriba en el hecho de que, en tanto las encuestas asociadas a los medios y las encuestas privadas son analizadas y dadas a conocer en cuestión de días, poco después de realizadas las entrevistas, la investigación académica es habitualmente dada a conocer varios meses o incluso años después de las entrevistas. El sondeo académico de las hipótesis supone ciertos costos que derivan de un análisis estadístico más elaborado y una presentación algo más cuidadosa de los datos, al igual que cierta demora en su difusión en publicaciones académicas especializadas. El contenido de las encuestas académicas es, como se entiende, más detallado que el de las encuestas comerciales, que son más rápidas y baratas.

La clientela de las encuestas de opinión es variable. Toda ella tiene, presumiblemente, un interés compartido por descifrar el contenido de la opinión pública, pero sus objetivos difieren. Al editor de un periódico, por ejemplo, le interesa ante todo un golpe noticioso; las encuestas parecen constituir una fuente creciente de material periodístico en tiempo de elecciones. Un grupo de presión aspira a que el ítem de su interés entre en el orden del día o a modificar la opinión pública. Los partidos políticos están principalmente interesados en influir en el comportamiento electoral. Algunos electores pueden utilizar la información surgida de las encuestas, acerca de las preferencias electorales de otros votantes, para tomar su decisión.

Pareciera que las encuestas son utilizadas con igual asiduidad por los partidos de derecha y los de izquierda. Pero ¿hasta qué punto resulta más fácil para los encuestadores trabajar con partidos de derecha que con los de izquierda? Podría argüirse que los primeros serán más afínes a la libre empresa y las consideraciones de tipo comercial. Pero en Suecia y Alemania, cuando menos, esto no ocurre; allí los socialdemócratas recurren con avidez a las encuestas. Más importante que esta distinción entre derecha e izquierda parece ser el grado en que los lineamientos de un partido cualquiera están condicionados por razones ideológicas o pragmáticas. Ciertos líderes de derecha, y también de izquierda, piensan ocasionalmente que las encuestas se limitan, simplemente, a "eliminar la poesía de la política", como se quejó alguna vez Aneurin Bevan. En la medida que la opinión pública respecto de ciertos temas se aglutine mayoritariamente en torno al centro político, hay ciertas probabilidades de que los resultados de las encuestas decepcionen a los políticos de

extrema izquierda y extrema derecha y refuercen las posturas centristas. Los resultados en cuestión tienen, por tanto, ciertas consecuencias evidentes para la lucha de facciones al interior de cada partido. El portavoz de un punto de vista minoritario puede desmentir o bien ignorar los datos inconvenientes; alternativamente, puede tomarlos como un indicio de la base de apoyo con que cuenta para provocar un giro en los puntos de vista prevalecientes dentro del partido.

Lo que las encuestas de opinión hacen

En un capítulo tan breve como éste, sólo cabe una generalización de los múltiples roles de las encuestas en un espectro de varios países. Su función electoral varía, en parte, con la naturaleza del sistema político y electoral de que se trate. En sistemas a dos vueltas, como el francés, el conocimiento de las segundas preferencias de los votantes es relevante. En sistemas presidenciales, las preguntas claves habrán de centrarse en las personalidades en pugna y en la fuerza y debilidad de los candidatos. En contraposición, las elecciones parlamentarias en Gran Bretaña y Alemania Occidental han demostrado que la correlación entre la popularidad de un líder y el apoyo a su partido puede ser relativamente baja. En los sistemas federales o de partidos descentralizados, hay más encuestas a nivel local, lo cual se aplica evidentemente a los Estados Unidos, donde los candidatos son los principales usuarios de las encuestas y donde un distrito parlamentario puede incluir a casi medio millón de electores. En Francia, los alcaldes son los mayores usuarios de las encuestas. Donde hay agudas diferencias regionales en las alineaciones partidarias o en la fuerza de los partidos existentes, deben emplearse las encuestas a nivel nacional con cautela para entender el ánimo de los votantes o predecir los resultados. Es el caso de las encuestas de opinión en Canadá, donde, según una autoridad local, "el clima de la opinión a nivel regional varía con frecuencia de los patrones nacionales".[1]

Cabe distinguir el ejemplo de los Estados Unidos de los restantes. En la mayoría de los países con sistemas parlamentarios, los partidos son en buena medida de carácter nacional, cuentan con grandes oficinas centrales y no llevan a cabo elecciones primarias directas. Como contrapartida, en el sistema norteamericano, de carácter descentralizado, los comités nacionales de los dos partidos principales hacen relativamente pocos sondeos. Los encuestadores trabajan directamente para los candidatos en las elecciones primarias y luego

[1] Lawrence Le Duc, "The Measurement of Public Opinión", en Howard R. Penniman, comp., *Canada at the Polls: The General Election of 1974* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1975), p. 210.

en las elecciones generales. Hay una miríada de encuestadores trabajando para los candidatos a la presidencia, al Congreso y a nivel local. Puesto que los organismos y los datos no pertenecen a los partidos en sí, la posibilidad de que esos datos se acumulen y sean de provecho son escasas. En Alemania, Suecia, Gran Bretaña y otros países donde los mismos encuestadores trabajan regular y sistemáticamente para las oficinas centrales de un partido, se puede hacer investigación, relacionar los resultados actuales con los pasados y aconsejar respecto a estrategias para mejorar la situación del partido en un período de cinco a diez años.

Predicción

La atención del público se centra mayoritariamente en las encuestas como instrumentos de predicción. El que una encuesta "dé en el clavo" puede, con todo, referirse alternativamente a predecir el ganador o predecir la brecha entre los principales partidos o, lo más difícil de todo, a predecir la proporción de votos entre los partidos. Al cotejar los hallazgos de la serie *At the Polls* se aprecian variaciones en el éxito de las encuestas en la predicción de resultados electorales. En Australia, el promedio de error de la encuesta Morgan Gallup al proyectar la brecha entre los dos partidos fundamentales en ocho elecciones parlamentarias celebradas entre 1958 y 1975 fue de 3,6 puntos porcentuales. Tan sólo en 1972 y 1975 el margen de error fue inferior a 4 puntos, cuando alcanzó a 1 y 0,4 puntos respectivamente.[2] En las elecciones realizadas en Gran Bretaña entre 1964 y 1979, el error promedio de la proyección final que las encuestas públicas hicieron de la brecha entre los dos partidos líderes fue de 3,5 puntos. Tan sólo en 1964 y 1979 bajó a menos de 2 puntos, y en 1970 llegó a 6,7 puntos.[3] En Francia, tanto en las elecciones presidenciales como en las parlamentarias, y en los Estados Unidos, las encuestas públicas se han acercado de manera notable a la brecha resultante al final, incluso en elecciones tan reñidas como las de 1960, 1968 y 1976 en los Estados Unidos, y las de 1974 y 1978 en Francia. Lancelot alude a la "precisión incuestionable" de las encuestas francesas.[4] Las predicciones de la SIFO en Suecia, que se hacen tres días

[2] Terence Beed, "Opinión Polling and the Elections", en Howard R. Penniman, comp., *Australia at the Polls: The National Elections of 1975* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1977), p. 222.

[3] Véase Richard Rose, "The Polls and Elections Forecasting in February 1974", en Howard R. Penniman, comp., *Britain at the Polls: The Parliamentary Elections of 1974* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1975), p. 119.

[4] Alain Lancelot, "Opinión Polls and the Presidential Election, May 1974", en Howard R. Penniman, comp., *France at the Polls: The Presidential Election of 1974* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1975), p. 175.

antes de la elección, demostraron ser muy exactos a lo largo de los años setenta.[5] La desviación promedio entre la proyección de las encuestas y la proporción de votos de cada partido fue de 0,62 puntos porcentuales en 1970 (con siete partidos en lisa), de 0,68 puntos en 1973 (con ocho partidos), 0,78 puntos en 1976 (con siete partidos) y 0,65 puntos en 1979 (con cinco partidos). El obtener mejores resultados que los previstos puede conferir una victoria moral al perdedor. En las elecciones primarias de los Estados Unidos, esta interpretación en particular ha servido en ocasiones pata darle "impulso" a un candidato.

La predicción es una labor en extremo riesgosa para los encuestadores. A la luz de las dificultades que ella plantea, es sorprendente que operen lo bien que lo hacen. El margen habitual en el error de muestreo es de unos 3 puntos porcentuales (al nivel de confiabilidad de un 95%). Otro problema estriba en la conversión de los votos (que es lo que miden las encuestas) en escaños (que habitualmente deciden las elecciones en los sistemas parlamentarios). Los sistemas electorales no siempre funcionan proporcionalmente o de manera predecible. En Gran Bretaña, ha habido dos ocasiones a partir de 1950 (en 1951 y en febrero de 1974) en las que el partido con la más alta votación "perdió" la elección por obtener tan sólo la segunda mayoría en cuanto a número de escaños. En 1979, los liberales canadienses sufrieron igual destino y en 1979 los liberales japoneses aumentaron la proporción de sus votos pero perdieron escaños. En Irlanda, en 1973, el partido gobernante, Fianna Fáil, obtuvo la primera mayoría en votos pero perdió escaños y el control del gobierno. La fuerza diferencial de los partidos canadienses a nivel regional hace que el récord obtenido allí por Gallup sea incluso más impactante. En sólo dos de las doce elecciones generales celebradas entre 1945 y 1974, falló en situarse dentro de los 2 puntos porcentuales en la distribución de los votos entre liberales y conservadores.[6] En Italia, la exactitud de las encuestas se ha visto habitualmente menoscabada por la reticencia de quienes apoyan a los comunistas a revelar sus simpatías políticas a los entrevistadores. Recientemente, sin embargo, fueron los electores a la derecha del espectro político los que parecieron actuar más cautelosamente; en 1976, las encuestas sobreestimaron la votación socialista en 4 puntos en promedio y subestimaron

[5] En contraste con la muestra que se emplea en la encuesta mensual del Instituto Sueco de Estudios de la Opinión Pública, la utilizada para dicha predicción se compone en buena medida de personas entrevistadas previamente en la elección habida tres años antes, aun cuando se halle estratificada según la votación anterior.

[6] Le Duc, "The Measurement of Public Opinión", p. 217.

la fuerza de los democratacristianos en 5,2 puntos.[7] Los encuestadores suelen hacer encuestas hasta el último día para evitar que se repita el desastroso fracaso de las predicciones de la elección presidencial estadounidense de 1948. Y es que la asignación de los votantes indecisos y los ajustes relativos a los cambios de la intención de voto son materia de juicios subjetivos y no científicos.

Justa o injustamente, las encuestas de opinión son generalmente evaluadas por la precisión de sus proyecciones. En Irlanda, en 1977, las encuestas desafiaron abiertamente lo que presagiaba el sentido común, anticipando correctamente la holgada victoria del Fianna Fáil, en contra de las predicciones de los MCM, los expertos y los eruditos. El resultado contribuyó enormemente a prestigiar las encuestas. Según Garret Fitzgerald, el nuevo líder del partido opositor, "quizás los resultados de la elección harán que todos los interesados tomen más seriamente las encuestas a futuro".

Visibilidad y apoyo del candidato

Un buen resultado en una encuesta puede promover la candidatura de un individuo aun cuando no esté oficialmente en carrera. Por las razones mencionadas, los mejores ejemplos de ello se dan en los Estados Unidos. Eisenhower antes de 1952 y Edward Kennedy en 1979 son ejemplos evidentes de ese efecto en particular. Nelson Rockefeller quiso explotar su posición favorable en las encuestas en 1968 para persuadir a los delegados a la convención republicana de que él sería un mejor abanderado que Richard Nixon. Una buena posición en las encuestas es también útil para demostrar cierto atractivo electoral, obtener apoyos y conseguir fondos. Puede servir para persuadir a los contribuyentes de que un candidato en ciernes podría ganar la nominación o incluso la elección. Las encuestas privadas y públicas de los Estados Unidos se preocupan de establecer qué candidato marcha a la cabeza y cómo compiten entre sí distintos candidatos o combinaciones de candidatos.[8] En Francia, los oponentes a Francois Mitterrand dentro del Partido Socialista usaron y abusaron de las encuestas de opinión para promover la candidatura rival de Michel

[7] Véase Giacomo Sani, "The Italian Electorate in the Mid-1970s: Beyond Tradition?", en Howard R. Penniman, comp. *Italy at the Polls: The Parliamentary Elections of 1976* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1977), p. 88.

[8] En 1968, Nixon encargó encuestas para determinar qué resultados obtendría con diversos compañeros de fórmula para la vicepresidencia en dieciocho estados claves.

Rocard. En los Estados Unidos, las encuestas pueden emplearse para eliminar a una candidatura, que fue lo que sucedió con George Romney, quien se retiró de la carrera antes de las primarias de 1968, y con Walter Mondale antes de las primarias de 1976. La campaña de Hubert Humphrey en las primarias de California de 1972 quedó seriamente dañada por la encuesta California Field que lo mostraba veinte puntos por detrás de McGovern una semana antes de la elección —la que perdió, en rigor, por un margen de apenas cinco puntos—.

Calendarización de las elecciones

Donde los gobernantes tienen la facultad discrecional de llamar o no a elecciones en una fecha determinada, habitualmente tienen en cuenta las encuestas y otros augurios. Lord Hailsham ha sugerido que es muy raro que los gobiernos pierdan las elecciones en Gran Bretaña: al programar los booms económicos para que coincidan con los períodos preelectorales y con la lectura de las encuestas de opinión, el Primer Ministro del gobierno tiene varias y formidables ventajas.[9] Con todo, ocurre de hecho que, desde 1945, los partidos que ocupaban el poder en Gran Bretaña han ganado tan sólo cinco de las diez elecciones generales, y en 1951, 1970 y febrero de 1974, equivocaron claramente las fechas. Los encuestadores privados de los conservadores aconsejaron una disolución anticipada en enero de 1974; la decisión de Edward Heath de posponer la elección en tres semanas hasta el 28 de febrero le costó la victoria. Aún se discute acerca de la mayor o menor atención que James Callaghan prestó a las encuestas públicas y privadas al decidir que no convocaría a las elecciones esperadas por todos en el otoño de 1978. La reciente volatilidad de los electores, en especial en Gran Bretaña, hace que los líderes actúen con mayor cautela al leer las encuestas. Sin embargo, la disolución voluntaria del gobierno irlandés en 1977 fue un claro desafío a la información que proporcionaban los sondeos y el gobierno sufrió una resonante derrota.

Presentación

Los hallazgos de las encuestas influyen la presentación de las campañas en varias esferas distintas.

1. *Presentación de los programas.* En la mayoría de los países, las encuestas se emplean exhaustivamente para probar los eslóganes de las cam-

[9] "Elective Dictatorship", *Listener*, 21 de octubre, 1977.

pañas, los afiches y los temas, pero es difícil establecer casos reales en los que las encuestas influyeran claramente en la formulación de políticas. Según Humphrey Taylor, quien fue encuestador del Partido Conservador en Gran Bretaña en cuatro elecciones generales, su tarea consistía en "comunicar las políticas ya decididas y presentar al partido en sí". Decía tener "sólo una influencia marginal en el Partido Conservador".[10] La dificultad para determinar la influencia real del encuestador estriba en que puede ser más sabio de su parte, si desea sostener una relación de largo aliento con un partido, no hacer excesivo hincapié en su propia influencia sobre los dirigentes políticos. Así evita, además, que se lo culpe si las cosas después van mal. A los políticos tampoco les interesa publicitar en exceso dicha relación. Las encuestas privadas de Taylor contribuyeron ciertamente a las decisiones del gobierno conservador con posterioridad a 1970, en virtud de las cuales se aumentaron las pensiones de ancianidad e introdujeron pensiones para la gente mayor de ochenta, se vendieron las viviendas protegidas a sus arrendatarios y se aceptó la educación generalizada a pesar de la oposición de muchos dirigentes dentro del partido.

2. *El estilo personal de los candidatos.* Puesto que las elecciones se definen hoy en buena medida a través de los MCM y en particular de la televisión, que es un medio de "baja intensidad", la personalidad de cada cual se ha vuelto muy relevante.[11] Las encuestas se emplean hoy de manera exhaustiva para monitorear el impacto de las emisiones televisivas. Es difícil hacer generalizaciones en dicha área, pues el tipo de imagen televisiva que el público desea es con toda probabilidad una variable condicionada por factores culturales, aun cuando se utilice la misma herramienta —la encuesta de opinión— para medirla.

3. *El uso de un lenguaje más directo y coloquial en las comunicaciones.* Los políticos se muestran hoy bastante más preocupados que antaño por hablar en el lenguaje habitual a su público, y las encuestas pueden servir para mostrarles si el lenguaje que emplean está teniendo el efecto deseado.

Manipulación

A todos los partidos y candidatos les interesa evitar la impresión de que habrán de sufrir una derrota abrumadora o alcanzar una victoria análoga.

[10] Humphrey Taylor, 'The Use of Survey Research in Britain by Political Parties and the Government", *Policy Analysis* (invierno de 1977), p. 78. Pocos encuestadores han alcanzado, por otra parte, la influencia y la relación íntima que Pat Caddell logró con el Presidente Cárter.

[11] Marshall McLuhan, *Understanding Media* (Nueva York: McGraw-Hill, 1964).

Existe la tentación clara de tergiversar las encuestas, en particular las encuestas privadas, en las que los métodos y hallazgos quedan rara vez sometidos al escrutinio público. Pero ha habido, comparativa y sorprendentemente, pocos escándalos concernientes a las encuestas de opinión en las elecciones habidas —vale decir, casos de datos "adulterados" o informes erróneos—; puede que dos de ellos ocurrieran en los Estados Unidos en 1978, durante las campañas del senador Dick Clark en lowa y del Gobernador Lámar Alexander en Tennessee.[12] Bastante más habitual es la filtración selectiva de las encuestas privadas. La mejor salvaguarda en contra de tales abusos es la adecuación a un código aprobado de conducta y la competencia entre las diferentes encuestas públicas.

Otro problema es la posibilidad de que un candidato, al calendarizar y establecer los objetivos de sus esfuerzos en campaña, pueda influir en los resultados de las propias encuestas. Se ha dicho que el Presidente Nixon en 1972, al conocer de antemano las áreas de muestreo de los encuestadores y los horarios de las entrevistas, las convirtió en un punto donde concentró su propaganda y a sus colaboradores para que estuvieran a tiempo de responder a las encuestas.[13] Quienes están encargados de dirigir una campaña pueden dar a conocer los resultados de una encuesta de opinión con la esperanza de influir en los electores. En Gran Bretaña, en 1979, Tommy Thompson, antiguo directivo de ORC, reunió fondos de las empresas para llevar a cabo una serie de encuestas sobre el tema de las nacionalizaciones en ciertos distritos marginales. Los resultados mostraron que la mayoría del electorado laborista era hostil a ulteriores nacionalizaciones, en oposición a la que por entonces constituía la política laborista oficial. Y hubo similares encuestas sobre las actitudes hacia los sindicatos, pero, tras las protestas de los líderes sindicales y del Partido Conservador, la publicación de los resultados fue retrasada hasta después de la elección.[14]

Información

Los partidos suelen llevar a cabo encuestas privadas "relámpago" durante los procesos eleccionarios para establecer las reacciones de los votantes

[12] "Polis Watcher Wanted", *Economist,* 13 de enero, 1979.

[13] Michael Wheeler, Lies, *Damned Lies and Statistics* (Nueva York: Dell, 1976), p. 131.

[14] David Butler y Dennis Kavanagh, *The British General Election of 1979* (Londres: Macmillan, 1980).

ante ciertas publicaciones, discursos, emisiones y temas. La celeridad es esencial para que tales indagaciones tengan algún impacto, puesto que, al ritmo de los acontecimientos en una campaña electoral, una encuesta puede quedar obsoleta en un día o dos. La información puede reafirmar al partido o candidato sobre ciertos desarrollos nuevos y ayudarlos a decidir si deben o no reaccionar. En 1960, las encuestas alentaron a Kennedy a enfrentar de manera directa las aprensiones que ciertos electores manifestaban ante su catolicismo, y en 1968 Nixon decidió ignorar en lugar de atacar la candidatura de George Wallace, que atraía a muchos votantes afines a los puntos de vista de Nixon en torno a múltiples cuestiones. En la primera elección británica de 1974, el Partido Laborista se vio fortalecido al declinar la preeminencia de los ítems de signo "conservador" y cobrar importancia los preferidos por los laboristas. Los cambios en la agenda de la campaña presagiaban un viraje en las intenciones de voto, para gran ventaja del laborismo.

Definición del electorado-objetivo *(target-voters)*

La definición del electorado-objetivo es particularmente relevante para la propaganda y las emisiones durante las campañas. Dicha faceta de las campañas queda habitualmente en manos de especialistas de mercado, a quienes se les encargan encuestas para sondear a los votantes, así como ellos realizan encuestas al consumidor en sus labores no políticas. Rara vez, sin embargo, el electorado-objetivo es homogéneo y rara vez se muestra receptivo a un único ítem o tema. El "elector-objetivo" tiende a diferir dentro de un país y entre una elección y otra. En los Estados Unidos se lo encuentra habitualmente en los grandes estados y en grupos sociales específicos. En Gran Bretaña, los electores-objetivo se hallan en los cien o más distritos marginales y, una vez más, en grupos sociales determinados; en 1979, ambos partidos hacían hincapié en los sectores obreros calificados o los obreros industriales (el 32 por ciento de todos los votantes). En Francia, los partidos fundamentales se concentraban en el apoyo a los candidatos "próximos" que eran eliminados en la primera vuelta. En general, los electores-objetivo son aquellos que tienen probabilidades de desertar del propio bando o de ser atraídos por la oposición.

Efectos en la votación

Los rasgos precedentes aluden a los efectos de las encuestas en los directores de las campañas y los candidatos. Pero ¿qué hay de la gran masa

electoral? Ciertos términos como "subirse al carro", "reacción violenta" y "boomerang" se emplean de manera creciente para describir esos efectos, pero el hecho es que no hay hallazgos concluyentes respecto al impacto de las encuestas en los votantes. Se sugieren, de todas formas, varios efectos posibles.

1. Las encuestas pueden impulsar a los partidos minoritarios. Por ejemplo, el Partido del Progreso en Dinamarca o los liberales británicos en la elección parcial de Orpington en 1962.

2. Pueden alentar el voto táctico. Por ejemplo, allí donde las encuestas proyectan un resultado bastante reñido, puede haber un viraje desde los partidos menores a los grandes.

3. Pueden indicar a los votantes algo acerca de la efectividad de su voto. Por ejemplo, los resultados de las encuestas pueden alentar a los electores a votar por un partido minoritario si están comprometidos con él o, alternativamente, desalentarlos si sólo se trata de una protesta transitoria en contra de los partidos más importantes. Así, los liberales, en la elección británica de febrero de 1974, comprobaron que su proporción de votos aumentaba considerablemente a medida que avanzaba la campaña.

Explicación de cambios en la intención de voto

Esto se consigue con mayor efectividad a través de estudios en panel. Al entrevistar al mismo grupo de votantes en fases sucesivas, un panel mide los cambios en las actitudes individuales de los electores. En Suecia y Alemania Occidental, los estudios en panel se llevan a cabo entre las diversas elecciones. En Francia, Gran Bretaña, los Estados Unidos y Australia se realizan durante la campaña, tanto con fines políticos como académicos.

La influencia de las encuestas privadas

Las encuestas privadas aspiran no sólo a transmitir cierta información a sus clientes sino a la vez a asegurar que ella sea absorbida y entendida. Aun cuando lo nieguen, la mayoría de los encuestadores privados quiere ejercer cierta influencia en las estrategias de la campaña. En general, pareciera que la influencia de los encuestadores privados depende de variables como las siguientes:

Si el partido o el cliente está en el gobierno o en la oposición

No es sólo que los ministros de un gobierno determinado estén siempre muy ocupados sino que, además, les interesa por lo general, y en mayor grado, implementar y justificar los programas existentes en lugar de probar nuevas políticas en función de su aceptación electoral. En Gran Bretaña, la proximidad de los encuestadores privados al pensamiento estratégico de un partido ha variado según sea que el partido esté en el gobierno o la oposición; el hecho de que un partido pase a ocupar el poder redunda, por lo general, en un cierto menoscabo de sus cuadros organizativos profesionales. La atención de quienes van a la reelección suele volcarse más fácilmente hacia la estrategia electoral a implementar al aproximarse la fecha de las elecciones. Con los ciclos electorales más breves y la proliferación de elecciones primarias y generales en los Estados Unidos, no debe sorprendernos que los presidentes norteamericanos estén cada vez más atentos a las encuestas.

El compromiso de los encuestadores con el partido

Cuanto más sabe el encuestador de los planes, las opciones políticas y las prioridades del partido, más probable es que ejerza alguna influencia. Un indicio al respecto es el grado en que los políticos intervienen en la selección de las áreas donde habrá de llevarse a cabo la encuesta o dejan la iniciativa a los propios encuestadores. Wolfgang Ernst solía tener reuniones mensuales con el canciller Willy Brandt para analizar los hallazgos de sus encuestas. En Gran Bretaña y Estados Unidos, los encuestadores privados asisten regularmente a las sesiones en que se discute la estrategia para las campañas de los principales partidos o candidatos. El Partido Laborista británico mantiene a sus encuestadores, en mayor grado que los conservadores, al alcance de la mano cuando se trata de diseñar la estrategia. Las preguntas acerca de la estructura del organismo encargado de la campaña, las personalidades y los valores políticos en juego influyen en dicha relación.

Algunos encuestadores se identifican muy estrechamente con las políticas de los partidos y los líderes partidarios para los que trabajan. De hecho, bien pueden estar fuertemente identificados con una posición ideológica en particular o un grupo de poder dentro del partido. Otros mantienen una relación profesional bastante más distante. En general, los encuestadores que llegan a identificarse muy estrechamente con un líder o facción particular o un punto de vista determinado tienden a ver menoscabada su relación con el partido cuando aquéllos con quienes se han asociado pierden poder al interior

del mismo. Ese parece ser el caso de Maric Abrams, que estuvo estrechamente asociado con la facción proclive a Gaitskel dentro del Partido Laborista a principios de los sesenta.

La importancia de los temas y la amplitud del desacuerdo dentro del partido

Es casi imposible que un encuestador consiga "vender" un curso de acción determinado a la dirigencia de un partido cuando ésta se halla empeñada en una política distinta. Cuando ese liderazgo está dividido, la información del sondeo es una herramienta que una facción puede utilizar en los debates intrapartidarios en torno al tema político o la personalidad en juego. Una vez más, en un tema relativamente "abierto" desde el punto de vista de la ideología partidaria, el encuestador puede tener mayor influencia. La pregunta relevante es: ¿Cuál es el grado de autoconfianza del partido y de determinación de sus líderes? Según decía Bob Worcester, quien estaba a cargo de las encuestas del Partido Laborista, "mi responsabilidad consiste en testimoniar las oscilaciones, las ondas y las mareas. Si el liderazgo del Partido Laborista quiere nadar en contra de la corriente de la opinión pública es su responsabilidad. Mi rol, como yo lo veo, consiste en decirle en qué dirección va la marea y cuán fuerte es, y hasta ahí llego".[15]

Consonancia con otras claves

Las encuestas son sólo una de las fuentes de información con que cuentan los encargados de una campaña. Para ser influyentes, la importancia de las encuestas ha de ser consistente con otros datos y otras presiones. El material de las encuestas a fines de los cincuenta coincidió con ciertos reveses electorales y ciertos cambios sociales y económicos que ayudaron a los sectores revisionistas dentro del Partido Social Demócrata de Alemania Occidental

[15] "Rasmussen interview with Robert Worcester", *British Politics Newsletter*, Nº 8 (primavera de 1977), p. 8. Para un análisis de las relaciones entre los partidos y los encuestadores privados, véase David Butler y Dermis Kavanagh, *The British General Election of October 1974* (Londres: Macmillan, 1975), cap. 8, y *The British General Election of 1979*, cap. 13. Para un análisis exhaustivo del rol de las encuestas privadas en la política británica, véase mi "Political Parties and Private Polls", a ser publicado en R. Worcester, comp. *Political Communications and the 1979 General Election* (Londres: Macmillan, 1981).

y el Partido Laborista británico. En un intento de adaptarse a los cambios sociales y llegar a los electores flotantes y menos politizados, ambos partidos revirtieron su énfasis tradicional en la propiedad pública y comenzaron a apelar a todos los sectores sociales.

El hecho de si el partido es programático o no

La atención conferida a las encuestas se ve también influida por la naturaleza del partido. Los partidos cuentan con ciertos intereses, tradiciones y valores ampliamente compartidos, que se muestran renuentes a dejar de lado. Una vez más, la distinción cruda, aunque muy útil, parece ser entre los Estados Unidos y Europa Occidental. En general, se considera que los partidos europeo occidentales tienen una función más programática que los partidos estadounidenses. Estos últimos son más descentralizados, menos disciplinados, tienen menos control sobre el reclutamiento de candidatos y, a nivel nacional, pueden ser controlados por un nuevo candidato a la presidencia cada cuatro años. Acorde con ello, dado que los partidos estadounidenses están menos institucionalizados y tienen una menor carga ideológica, los encuestadores privados pueden jugar un rol mayor al sugerir y refinar las diversas posturas políticas. Pese al oportunismo de que hacen gala y el desarrollo creciente y reciente de las tendencias "para todos los gustos" en la búsqueda de votos, los principales partidos europeo occidentales parecen ser, todavía hoy, bastante menos flexibles.[16]

No es difícil establecer las razones por las que las encuestas privadas tienen escaso o ningún impacto en la estrategia de un partido. Mucha de la información que las encuestas brindan impulsa al candidato a hacerse la pregunta: ¿Y eso qué? Las entrevistas pueden indicar que los electores prefieren ciertas políticas aparentemente inconsistentes: menos desempleo y menos inflación o impuestos más bajos y más servicios públicos. Ligeras variaciones en los términos de las preguntas en torno a asuntos sustanciales generan notables diferencias en las respuestas. En Gran Bretaña, esto se ha probado claramente cuando las preguntas sustituyen términos como "propiedad pública" por "nacionalizaciones", "la CEE" por "el Mercado Común" y "devolución" por "una Asamblea Escocesa autónoma". Los datos pueden apuntar a ciertas medidas o

[16] Sobre el concepto de partidos "para todos los gustos", véase Otto Kirchheimer, "The Transformation of the Western European Party Systems", en Joseph La Palombara y Myron Weiner, comps., *Political Parties and Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1965).

ciertas políticas que un partido considera "políticamente inviables", aunque sea en el corto plazo; por ejemplo, un partido de tendencia izquierdista que se enfrente con los sindicatos o un partido que prometa reinstaurar la pena capital en Gran Bretaña. Alternativamente, el partido puede carecer de la organización y la voluntad de emplear estudios de opinión pública; en 1963, Mark Abrams comentó que los resultados de las encuestas eran inconducentes para el Partido Laborista porque no había una maquinaria partidista eficaz para articular la propaganda política.[17]

Las encuestas no son la única fuente de información o de presión que actúa sobre un candidato. Este último ha de apelar a múltiples adherentes que pueden tener intereses y preferencias en torno a los diversos temas en juego muy distintos a los de los votantes menos comprometidos. En 1972, una de las razones por las que McGovern sintió que debía hacer mayores discursos en torno al problema de Vietnam (tema en el que los electores demócratas estaban divididos) fue su utilidad relativa para conseguir financiamiento de ciertos simpatizantes.[18] En 1968, a pesar de que los encuestadores y sus consejeros lo conminaban a defenderse de la acusación de estar siendo algo "blando" en el tema de "la ley y el orden", a Humphrey le resultó personalmente embarazoso que lo percibieran apartándose de su posición tradicional. La importancia creciente de la actitud "purista" en los Estados Unidos se ha reflejado en las campañas de Barry Goldwater (1964), Eugene McCarthy (1968) y George McGovern (1972). Dicho enfoque hace hincapié en la importancia de que el candidato adhiera a sus principios, independientemente de las consecuencias electorales que ello tenga. El purista está mayormente interesado en las cruzadas morales que en la negociación o conciliación con la oposición; comparado con el político "profesional" tradicional, se orienta en menor grado a ganar la elección. Los seguidores de Goldwater y McGovern lograron hacerse con la maquinaria partidista, pero sus respectivos candidatos presidenciales fueron derrotados en las elecciones generales.[19]

[17] Mark Abrams, "Public Opinions Polis and Polítical Parties", *Public Opinión Quarterly*, vol. 27 (1963), pp. 9-18. Tras la derrota laborista en 1959, el Ejecutivo Nacional del partido se negó a secundar una encuesta acerca de los motivos de la derrota; la cual fue financiada, en lugar del partido, por la revista *Social Commentary*. Véase Mark Abrams *et al., Must Labour Lose?* (Londres: Penguin, 1960).

[18] Acerca de la campaña de McGovern, véase Theodore H. White, *The Making of the President, 1972* (Nueva York: Atheneum, 1973).

[19] Nelson Polsby y Aaron Wildavsky, *Presidential Elections*, 4a ed. (Nueva York: Scribners, 1976).

Hay a la vez cierta tendencia de los políticos a desestimar las encuestas cuando las noticias que brindan son más bien sombrías o no logran develar qué medidas prácticas cabe adoptar para revertir la probabilidad de la derrota electoral. En Gran Bretaña y Francia, los encuestadores privados tienden, quizás inmerecidamente, a quedar envueltos en la sensación de fracaso que sigue a la derrota de un partido. En los Estados Unidos, a mediados de octubre de 1964, Dean Burch, el presidente del Partido Republicano, canceló las encuestas de la ORC para Goldwater. La gota que rebasó el vaso para el equipo a cargo de la campaña fue el fracaso de los encuestadores para detectar el apoyo latente o "secreto" a Goldwater de cuya existencia estaba persuadido el equipo. Habían barajado, paradójicamente, la esperanza de que las encuestas confirmaran su creencia en un "voto oculto" que esperaba para ser movilizado. McGovern, como contrapartida, siguió apoyándose fuertemente en Pat Caddell en 1972, a pesar de sus informes más bien desalentadores.

Finalmente, los hallazgos de las encuestas pueden resultar compatibles con interpretaciones muy distintas. Si el tema con que se identifica un partido aparece en las encuestas menos destacado que otros, los estrategas pueden fácilmente interpretar este hallazgo como una razón para enfatizarlo o bien ignorarlo, indistintamente. Y, como suelen reclamar los políticos, la información acerca de las quejas y preocupaciones de los electores son más bien descorazonadoras cuando no hay sugerencias respecto a lo que debe hacerse para remediar dicha situación. "Las encuestas no son muy atinadas en lo que respecta a las consecuencias de su investigación y al 'qué hacer' con ellas", fue un comentario revelador, si bien injusto, de un político británico.

En ciertos países —por ejemplo, en Alemania Occidental, Japón y los Estados Unidos— se gastan sumas enormes en encuestas privadas. Sería muy sorprendente que buena parte de ellas no fueran literalmente "dilapidadas", en función de los escasos datos provenientes de los sondeos de opinión que fueron efectivamente absorbidos y utilizados por los estrategas de las campañas. Un partido o un político determinados debieran tener una idea clara de lo que esperan de las encuestas. Se dice que John Kennedy y Harold Wilson eran lectores singularmente perspicaces y muy críticos de las encuestas. Pero cierta fracción del sondeo se encarga sencillamente porque otros lo hacen, porque la gente gusta de la información en sí y porque bien puede impulsar una idea o tema ganador en una elección.

El mantener un contacto estrecho y regular entre los encuestadores privados y los estrategas partidarios tiene un valor adicional y es que aportan cierta objetividad a lo que es, en esencia, un mero aglutinante intragrupal y de carácter partidista. Puesto que trabajan a la vez para clientes comerciales, están en condiciones de aportar otras perspectivas durante la elección. Son profesionales en la cuestión de reunir la evidencia y están entrenados para evaluarla con calma.

Objeciones a las encuestas

La mayor parte de las quejas se centra en el alegato de que las encuestas ejercen una influencia indebida en los procesos electorales. Según los australianos Murray Goot y Terence Beed, dada la frecuencia con que se entrega la información de las encuestas y dado que contribuyen a que los medios de comunicación perfilen una elección cualquiera como una carrera de caballos, los candidatos dedican excesivo tiempo a reaccionar a los últimos encabezados, tendencias y proyecciones.[20] En las elecciones generales celebradas en Gran Bretaña entre 1966 y 1970, la cifra de titulares en la prensa local que, en las tres semanas de campaña, trataban de las encuestas subió de un décimo a un tercio.

Las encuestas pueden influir a su vez en la moral de quienes trabajan en la campaña, en particular cuando sugieren una victoria por un amplio margen de un bando u otro. Ellas tuvieron ciertamente dicho efecto en las organizaciones que trabajaban para Goldwater y McGovern, para los conservadores británicos en octubre de 1974 y el Partido Laborista australiano en 1975. Las encuestas que predicen una gran ventaja de un bando sobre otro hacen que el resultado en cuestión aparezca como inevitable y los medios de comunicación pueden desplazar su foco de atención a las consecuencias de la derrota para el partido que se da como perdedor.

Aunque es bastante más discutible, se dice en ocasiones que la publicación de las encuestas afecta a los resultados. Las quejas relativas a los sesgos o las actitudes parciales que tendrían los medios y los encuestadores son algo habitual en las declaraciones que se hacen al fragor de las campañas. Una encuesta "relámpago" del IFOP, realizada inmediatamente después del primer debate televisivo entre Giscard d'Estaing y Mitterrand en la elección presidencial gala de 1974 fue muy favorable a Giscard y suscitó una queja oficial de Mitterrand. También en 1974, las encuestas y los periódicos franceses se atuvieron a la ordenanza de no publicar los resultados de los sondeos de opinión en la última semana previa a la elección. Ello se convirtió luego en norma instituida y durante la campaña de 1979 al Parlamento Europeo en Francia, se prohibió por ley que las encuestas publicaran sus resultados en las últimas etapas de la campaña. En Alemania Occidental, en 1969, los encuestadores no publicaron sus resultados durante la última semana, pero el *Times* de Londres encargó una encuesta a Marplan e hizo que la prohibición naufragara. Una prohibición similar está aún vigente, en virtud de la cual las encuestas informan de la fuerza actual de los partidos germanos sin hacer

[20] Murray Goot y Terence W. Beed, "The Polls, the Public, and the Reelection of the Fraser Government", en Howard R. Penniman, comp., *The Australian National Elections of 1977* (Washington D.C.: American Enterprise Institute, 1979), pp. 141-184.

proyecciones. Como hace notar Max Kaase, la distinción que los encuestadores hacen entre presentar sus resultados y no hacer proyecciones escapa a la mayor parte del público.[21] En Nueva Zelandia, hasta 1978, la organización Heylen no publicó sus encuestas electorales, temerosa de que influyeran en los electores. En la elección de 1978, los laboristas acusaron a Heylen de querer desorientar al público al no publicar una encuesta hecha una semana antes de la elección que mostraba a los partidos Nacional y Laborista virtualmente empatados. Heylen pretendía difundir la encuesta tras la elección, pero los laboristas se le adelantaron y la filtraron a los medios en la víspera de la elección.[22]

Probablemente no haya forma de acomodarse a la sensibilidad y aquietar el desencanto de los políticos, que son parte interesada en todo el proceso. Pero no hay evidencia válida que establezca la forma, si la hubiera, en que las encuestas influyen en el comportamiento electoral. Para concluir que ellas influyen de hecho, hemos de asumir que los votantes (1) son conscientes de las primeras y segundas preferencias de otros votantes, (2) saben cómo habrán de reaccionar otros votantes el día de la elección, a la luz de lo que sugieren las encuestas, y (3) presumen que no habrá cambios netos en las preferencias. Es posible que algunos electores estimen la forma más eficaz de proyectar su voto a la luz de lo que sugieren las encuestas, pero, hasta donde sabemos, no se ha demostrado claramente que lo hagan de hecho. En la elección presidencial estadounidense de 1964, la National Broadcasting Company encargó un estudio a Market Dynamics acerca de los efectos que tendrían sobre la votación en la costa oeste las proyecciones computacionales basadas en datos provenientes de Nueva York, que eran suministrados antes de que cerraran las urnas en el oeste. Las comparaciones entre el comportamiento de los grupos que vieron tales proyecciones y los que no, revelaron tan sólo ligeras diferencias.[23]

[21] Max Kaase, "Public Opinión Polling in the Federal Republic of Germany", en Karl Cerny, comp., *Germany at the Polls: The Bundestag Election of 1976* (Washington D.C.: American Enterprise Institute, 1978), p. 210. Ciertos países restringen deliberadamente la publicidad que se confiere a los resultados de las encuestas de opinión. En Australia, hay un embargo a la cobertura que las radios y la televisión hacen de ellos tras la medianoche del miércoles final y previo al domingo de las elecciones generales. En Gran Bretaña, se prohibe a las autoridades televisivas que den noticias de la elección el día de la votación.

[22] Véase Howard R. Penniman, "Preface", en Howard R. Penniman, comp., *New Zealand at the Polls: The General Election of 1978* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1980), p. x.

[23] Para un análisis muy útil de todo ello, véase Harold Mendelsohn e Irving Crespi, *Polls, Televisión and the New Politics* (Scranton, Pa.: Chandler, 1970), cap. 5. Para conocer un estudio previo, véase Donald Campbell, "On the Possibility of Experimenting with the Bandwagon Effect", *International Journal of Opinion and Attitude Research,* vol. 5 (1951).

En Gran Bretaña existe cierta evidencia circunstancial de que las encuestas pueden influir en el comportamiento electoral. En cuatro elecciones generales sucesivas realizadas entre 1966 y 1974, el partido que aparecía a la cabeza en las encuestas realizadas inmediatamente antes de la elección obtuvo peores resultados que los predichos. Algunos observadores lo atribuyen a un "efecto inverso al de 'subirse al carro de la victoria'" que ejercieron los hallazgos de las encuestas de opinión: los electores que vacilaban en dar su apoyo al partido a la cabeza, o que temían que éste pudiera obtener una mayoría demasiado holgada, votaron por el partido que iba detrás.

En la elección general de 1979 en Gran Bretaña, las encuestas predijeron nuevamente una disminución de la ventaja conservadora hasta el fin de semana previo a la elección. En los últimos días, sin embargo, se produjo un efecto *boomerang y* la ventaja conservadora aumentó de nuevo. Los observadores especularon con la idea de que, en esta ocasión, los electores habían reaccionado ante la posibilidad de que se diera un callejón sin salida en el parlamento. No hay, por cierto, ningún efecto general o consistente de las encuestas sobre el comportamiento electoral. Cualquier efecto hipotético ha de confrontarse con el impacto que pueden tener sobre los electores ciertos hechos y actividades políticas difundidos por los medios en los últimos días de la campaña: puede que las encuestas estén simplemente reflejando tales variaciones. Si muchos electores decidieran votar tácticamente, el resultado de sus estimaciones aisladas podría ser una elección indeterminada. A mayor abundamiento, puede que los electores se vean influidos de diversas maneras sin necesariamente votar en términos tácticos. Pero, en la medida que las encuestas brinden información adicional a los electores y les hagan a éstos ser más conscientes de la significación de su voto, no son un elemento nocivo ciertamente.

No parece que el hecho de prohibir las encuestas o su difusión sea una respuesta efectiva al problema; si es que existe alguna. Una medida evidente en contra del abuso es la competencia entre organismos encuestadores independientes. Los partidos o grupos de intereses son usuarios interesados en los resultados de las encuestas. En Alemania Occidental, por ejemplo, el afán de los MCM de encargar encuestas significa que los electores no están ya expuestos a las filtraciones selectivas de los partidos; las encuestas públicas operan como un control externo. Es difícil a la vez prohibir efectivamente las encuestas en una sociedad libre. Como bien lo demuestra el caso germano, si los medios foráneos encargan encuestas y las difunden en el exterior, los resultados serán prontamente transmitidos de vuelta.

Una queja diferente es que, allí donde los MCM son los principales proveedores de encuestas y están además alineados resueltamente con algún

partido, pueden surgir dudas respecto al status de las mismas, aun cuando los encuestadores tengan escaso control sobre la cobertura en extremo colorida y equívoca de la prensa. En Australia, en 1975, los artículos de Murdoch lideraron una cruzada tan mordaz de la prensa en contra del Partido Laborista que la imparcialidad de las encuestas en que ellos se basaban quedó seriamente cuestionada.[24]

Conclusión

Hay varias tendencias comunes en las campañas electorales que hoy tienen lugar en las democracias liberales. El aumento de las encuestas de opinión es sólo un factor a considerar junto al rol de los medios electrónicos, el expendio de grandes sumas de dinero y la importancia decreciente de las campañas partidarias al estilo tradicional. Podemos esbozar algunas consecuencias de este aumento de las encuestas de opinión.

En primer lugar, las encuestas han mejorado, con toda probabilidad, las informaciones y los análisis de las campañas, los temas en discusión y las personalidades enfrentadas. Hoy podemos valemos de la evidencia disponible, allí donde alguna vez nos apoyamos tan sólo en rumores u otras impresiones. La exposición sostenida a las encuestas públicas y privadas ha mejorado la capacidad de los políticos y encargados de la campañas de escrutar la evidencia con un ojo avizor.

En segundo término, las encuestas pueden influir en la agenda política. Al pedirles a los electores que indiquen qué asuntos son importantes y cuáles debieran serlo, las encuestas pueden poner en evidencia ciertos temas que las élites obvian, pero que preocupan a la ciudadanía. Es comprensible que se les preste tanta atención a las encuestas como herramientas de predicción del comportamiento de los votantes. Lo cual, como hemos visto, es una empresa riesgosa. Una función más relevante de las encuestas de opinión, tanto entre las diversas elecciones como durante ellas, es la de señalar a los políticos lo que piensa la gente y qué asuntos le preocupan.

Las encuestas son también indispensables para evaluar la pretensión de un partido triunfante de contar con un mandato para aplicar un programa global o una política en particular. Las encuestas públicas contienen buena parte de esta información, mostrando las preferencias dentro de cada ítem y su estratificación por partidos y clases sociales. De hecho, el número de temas

[24] Beed, "Opinión Polling and Elections", p. 234.

que afectan decisivamente el comportamiento electoral es escaso; los partidos son, por esta única razón, cautelosos a la hora de asumir posturas tajantes.

Pero el análisis sofisticado de las encuestas más elaboradas requiere de tiempo, inevitablemente, para calar en la opinión pública. Las interpretaciones posteriores del buen desempeño de Eugene McCarthy en las primarias de New Hampshire de 1968 revelaron que la suya no era, después de todo, una votación antibélica.[25] El análisis de la derrota de McGovern en la elección presidencial de 1972 mostró que estaba relacionada tanto con la evaluación que el electorado hizo de la competencia y la personalidad del candidato como con sus posiciones ante determinadas cuestiones.[26] El análisis académico de las dos victorias laboristas en la elección de 1974 muestra que ellas ocurrieron a pesar de la hostilidad creciente del electorado hacia los pilares de la plataforma partidista.[27] Una vez más, cabe contrastar los análisis más complejos que los estudiosos del comportamiento electoral proporcionan hoy con los juicios más bien simples que se hacían de los resultados electorales en un pasado no muy lejano.

No hay una relación clara entre el aumento de las encuestas de opinión y la descomposición de los partidos (un fenómeno en buena medida propio de los Estados Unidos, de todas formas) y la tendencia a alejarse de los partidos programáticos para favorecer a los partidos "del gusto de todos". Puede argüirse que las encuestas de opinión, en la medida que postulan su falta de ideología y de alineación partidaria, brindan de hecho evidencia en contra de los elementos ideológicos de los partidos y debilitan la función del dirigente local como formador de opinión dentro del partido. Se han detectado tales tendencias en los principales partidos de Alemania Occidental, Austria, Italia y Francia, afectando incluso a los grandes partidos comunistas de estos dos últimos países. Pero en Gran Bretaña (desde 1970) y los Estados Unidos, los patrones son algo más complejos. En la primera, los partidos Laborista y Conservador han reaccionado a la derrota electoral adoptando posturas más ideológicas cuando están en la oposición (en el caso del Partido Laborista, el ala extraparlamentaria es muy relevante por la presión que ejerce en este sentido). En los Estados Unidos, pareciera que los partidos están decayendo en términos organizacionales, en tanto ciertos cambios en los temas tratados y la estructura

[25] Philip Converse *et al.*, "Continuity and Change in American Politics: Parties and Issues in the 1968 Election", *American Politican Science Review*, vol. 63 (1969), pp. 1083-1105.

[26] Warren Miller y Teresa Levitin, *Leadership and Change* (Cambridge: Winthrop, 1076).

[27] Ivor Crewe *et al.*, "Partisan Dealignment in Britain, 1964-1974", *British Journal ofPolitical Science*, vol, 7, Nº 2 (1977), pp. 129-1990.

formal de todos ellos han reforzado la función del ideólogo. El auge o declive de la militancia o la afiliación a los partidos tiene, con toda probabilidad, escasa relación con el uso creciente de las encuestas.

Se suele atacar o alabar indistintamente a las encuestas porque serían un sucedáneo de la democracia directa. Ellas brindan un control sobre las pretensiones mediadoras o representativas de los partidos, los grupos de presión y los MCM. Se da también el caso de que, cuando ellas son encargadas a nivel central, los candidatos locales se resienten con ellas por considerarlas una instancia adicional de centralización y "nacionalización" de la campaña. Pueden, por tanto, fortalecer la posición de los líderes dentro de los partidos parlamentarios, y la de éstos respecto de las bases partidarias. Dichas quejas invitan a enarbolar un escéptico "¿Y eso qué?" Empleadas con cautela, sin embargo, las encuestas de opinión siguen constituyendo un mecanismo retroalimentador de importancia para quienes toman las decisiones y para los ciudadanos, entre y durante las elecciones.

Bibliografía

He extraído mucha de la información relativa a las encuestas de opinión en los distintos países de la serie *At the Polls,* editada por el American Enterprise Institute. Otras fuentes útiles pueden ser:

Berrington, Hugh. "Public Opinión Polls, British Politics, and the 1970 General Election". Political Studies Association paper, Edimburgo, 1972.

Hodder-Williams, Richard. *Public Opinión Polls and British Politics.* Londres: Routledge & Kegan Paul, 1970.

Mendelsohn, Harold y Crespi, Irving. *Polls, Televisión and the New Politics.* Scranton, Pa.: Chandler, 1970.

Noelle-Neumann, Elisabeth. "Uses of Survey Research for Decision-Makers in the Social-Political Sphere: A Case Study, the German General Election 1976". Ejemplar mimeografiado.

Taylor, Humphrey. "The Use of Survey Research in Britain by Political Parties and the Government". *Political Analysis,* invierno de 1977, pp. 75-84.

Teer, F. y Spence, J. D. *Political Opinion Polls.* Londres: Hutchinson, 1973.

Stoetzel, Jean y Girard, André. *Les sondages d'opinión publique.* París: Presses Universitaires de France, 1973.

Webb, Norman. "The Democracy of Opinión Polls". Artículo inédito. Social Surveys (Gallup Poll) Limited, 1979.

□

LA DECLINACIÓN DE LAS IDEAS UTÓPICAS EN OCCIDENTE*

Isaiah Berlin

En estas páginas Isaiah Berlin traza el recorrido, en el pensamiento Occidental, de un antiguo sueño de la humanidad: la sociedad perfecta. Dichas concepciones utópicas, fundadas todas en la noción de una naturaleza humana fija e inalterable, pueden ser definidas, señala Berlin, como el intento de restauración de una quebrada unidad original.

En tiempos modernos, dos visiones parecieran disputarse el campo de lo humano. Así, hay quienes creen que es posible acceder al conocimiento que permitirá alcanzar la sociedad perfecta, no importando el daño y sufrimiento que ello conlleve. Del otro lado están aquellos que subrayan la diversidad entre los hombres, sus cualidades y mentalidades distintivas, las sociedades abiertas, los "experimentos en el vivir",

ISAIAH BERLIN. Historiador y ensayista. Nació en la localidad de Riga en 1909. Posteriormente vivió en Petrogrado y en 1919 se radicó en Inglaterra. Allí se educó en St. Paul's School y en Corpus Christi College, Oxford. En Oxford, a su vez, llegaría después a ser profesor de All Souls College y de New College (1938-1950), catedrático en teoría social y política (1957-1967) y primer presidente de Wolfson College (1966-1975). Durante la Segunda Guerra Mundial se desempeñó como funcionario del servicio exterior británico en las embajadas de Washington y Moscú. Presidente de la Academia Británica entre los años 1974 y 1978. Su trayectoria como historiador y pensador ha sido galardonada con los premios Erasmo, Lippincott y Agnelli, y por su permanente defensa de las libertades civiles le fue otorgado el Premio Jerusalén.

* Del libro del autor *The Crooked Timber of Humanity* (Nueva York: Alfred A. Knopf Inc., 1990 [publicado originalmente en Gran Bretaña por John Murray - Publishers- Limited]). Traducido al castellano por el Centro de Estudios Públicos y reproducido en esta edición con la debida autorización.

según la expresión utilizada por J. S. Mill; en suma, aquellos que sostienen que no hay soluciones perfectas para los asuntos humanos. Si bien es cierto que estos últimos ofrecen un programa de acción menos exultante y heroico, sólo si prevalece esta visión, concluye Berlin, se podrá evitar que los hombres se destruyan mutuamente.

La idea de una sociedad perfecta constituye un sueño muy antiguo, motivado ya sea por los males del presente, que llevan a los hombres a *concebir cómo sería su mundo sin aquéllos —a imaginar un estado ideal en el* cual no hubiera miseria ni codicia, posibilidad de pobreza o temor o trabajo embrutecedor o inseguridad—; o bien estas utopías son ficciones construidas deliberadamente como sátiras, dirigidas a criticar el mundo real y a provocar vergüenza en aquellos que controlan regímenes existentes, o en aquellos que los sufren con demasiada mansedumbre; o tal vez constituyen fantasías sociales: simples ejercicios de la imaginación poética.

Hablando en forma general, las utopías occidentales tienden a contener los mismos elementos: una sociedad vive en un estado de armonía pura, en la cual todos sus miembros conviven en paz, se aman unos a otros, se hallan libres de peligro físico, de escasez de cualquier tipo, de inseguridad, de trabajos denigrantes, de envidia, de frustración, no experimentan ni injusticia ni violencia, viven en una perpetua y pareja luz, en un clima templado, en medio de una naturaleza infinitamente feraz y generosa. La principal característica de la mayoría o tal vez de todas las utopías es el hecho de ser estáticas. Nada en ellas se altera, puesto que han llegado a la perfección. No hay necesidad de novedad o de cambio; nadie puede desear la alteración de una condición en la cual todos los deseos naturales humanos están realizados.

La suposición en la cual esto se basa consiste en que los hombres poseen cierta naturaleza fija, inalterable; ciertas metas universales, comunes, inmutables. Una vez que estas metas están logradas, la naturaleza humana se realiza completamente. La idea misma de realización universal presupone que los seres humanos como tales buscan las mismas metas esenciales, idénticas para todos, en todo momento, en todas partes. A menos que esto no sea así, la utopía no podrá ser utopía, porque la sociedad perfecta no satisfará entonces perfectamente a todos.

La mayor parte de las utopías son remitidas a un pasado remoto: érase una vez una edad de oro. De esta manera, Homero habla acerca de los dichosos feacios o de los inocentes etíopes entre los cuales a Zeus le gusta permanecer, o canta a las Islas de los Bienaventurados. Hesíodo habla de la edad de oro,

seguida progresivamente de peores edades que descienden hasta los tiempos terribles en los cuales él mismo vive. Platón habla, en el *Banquete,* del hecho de que los hombres una vez tuvieron —en un pasado remoto y feliz— una forma esférica, y luego se partieron en mitades, y desde entonces cada hemisferio está tratando de encontrar su pareja apropiada con el propósito de volverse otra vez redondo y perfecto. Habla también de la vida feliz en la Atlántida, perdida, perdida para siempre como resultado de un desastre natural. Virgilio habla de *Saturnia regna,* el Reino de Saturno, en el cual todas las cosas eran buenas. La Biblia Hebrea habla de un paraíso terrenal, en el cual Adán y Eva fueron creados por Dios y llevaban una vida inmaculada, feliz, serena; una situación que podría haber continuado para siempre, pero que fue conducida hacia un final desgraciado por la desobediencia del hombre para con su Creador. Cuando, en el siglo pasado, el poeta Alfred Tennyson hablaba de un reino "Donde no cae granizo, o lluvia, o nieve, ni aún siquiera el viento sopla fuerte", refleja una larga e ininterrumpida tradición, y remite al sueño homérico de una luz eterna que brilla sobre un mundo en calma.

Estos son poetas que creían que la edad de oro se sitúa en un pasado que no puede volver. También hay pensadores que creen que la edad de oro está aún por venir. El profeta hebreo Isaías nos dice que "en los últimos días" los hombres "convertirán sus espadas en arados, y sus lanzas en podaderas; las naciones no levantarán sus espadas contra las naciones, ni se adiestrarán más en la guerra (...). El lobo por igual vivirá con el cordero, y el leopardo yacerá con el cabrito (...), el desierto se regocijará, y florecerá como la rosa (...) y la pena y los lamentos desparecerán". De igual manera, San Pablo habla de un mundo en el cual no habrá ni judío ni griego, ni macho ni hembra, ni esclavo ni libre. Todos los hombres serán iguales, y perfectos a los ojos de Dios.

Lo que tienen en común todos estos mundos, ya sea estén concebidos como un paraíso terrenal o algo más allá de la tumba, consiste en que muestran una perfección estática en la cual la naturaleza humana se encuentra, por fin, realizada plenamente, y todo es tranquilo e inmutable y eterno.

Este ideal puede cobrar formas sociales y políticas, tanto jerárquicas como democráticas. En la *República* de Platón existe una jerarquía rígida, unificada, de tres clases, basada en la proposición de que existen tres tipos de naturaleza humana, cada una de las cuales es susceptible de realizarse completamente, y las que en conjunto forman un todo entrelazado y armonioso. Zenón el estoico concibe una sociedad anarquista en la cual todos los seres racionales viven en perfecta paz, igualdad y felicidad sin el beneficio de las instituciones. Si los hombres son racionales, no necesitan control; los seres racionales no tienen necesidad de Estado, ni de dinero, ni de cortes de justicia, ni de ninguna vida organizada, institucional. En la sociedad perfecta los hom-

bres y mujeres usarán ropa idéntica y se "alimentarán de una pastura común". Puesto que son racionales, todos sus deseos serán también necesariamente racionales y, por lo tanto, susceptibles de una armónica realización total. Zenón fue el primer anarquista utópico, el fundador de una larga tradición que ha tenido una súbita, a veces violenta, floración en nuestro propio tiempo.

El mundo griego generó una buena cantidad de utopías tras los primeros signos de declinación de la ciudad-estado. Codo a codo con las utopías satíricas de Aristófanes está el plan para un Estado perfecto de Teopompo. También está la utopía de Evemerus, donde hombres felices habitan en islas del Mar Arábigo, en las que no hay animales salvajes, ni invierno ni primavera, sino un eterno, suave, tibio verano, en el cual las frutas caen de los árboles a las bocas de los hombres, y donde no existe necesidad de trabajar. Estos hombres viven en un estado de incesante ventura en islas que el mar ha apartado del continente malvado y caótico, donde los hombres son necios, injustos y miserables.

Puede que haya habido intentos de llevar esto a la práctica. Un discípulo de Zenón, Blossio de Cumas, un romano estoico, predicó probablemente un igualitarismo social que puede haber derivado del anterior comunista Yámbulo. Fue acusado de ser el inspirador de revueltas antirromanas de tipo comunista, y fue debidamente investigado, de hecho "calcinado", por un comité senatorial que lo acusó de esparcir ideas subversivas, en forma similar a las investigaciones Mc Carthy en los Estados Unidos. Blossio, Aristónico, Gayo Graco fueron acusados; la historia termina con la ejecución de los Gracos. Sin embargo, estas consecuencias políticas son meramente accesorias al tema que nos ocupa. Durante la Edad Media se produce una clara declinación de las utopías, tal vez debido a que, de acuerdo a la fe cristiana, el hombre no puede alcanzar la perfección por sus propios e insuficientes medios; sólo la divina gracia lo puede salvar, y la salvación no se puede alcanzar mientras se permanezca en la tierra, creatura nacida en el pecado. Nadie puede construir una morada duradera en este valle de lágrimas: porque no somos sino peregrinos aquí abajo, buscando ingresar a un reino que no es de este mundo.

El tema constante que recorre todo el pensamiento utópico, tanto cristiano como pagano, es el de que hubo una vez un estado perfecto, y luego ocurrió un desastre enorme; en la Biblia es el pecado de desobediencia; el fatal mordisco de la fruta prohibida; o bien es el Diluvio; o llegaron gigantes malvados que trastornaron el mundo, o los hombres, en su arrogancia, construyeron la Torre de Babel y fueron castigados. De igual manera, en la mitología griega el estado perfecto fue interrumpido por algún desastre, como en la historia de Prometeo, o de Deucalión y Pirra, o de la caja de Pandora: la unidad prístina se resquebraja, y el resto de la historia humana consiste en un continuo

intento de juntar los fragmentos para restaurar la serenidad, de modo que el estado perfecto pueda realizarse de nuevo. La estupidez humana o la maldad o la debilidad pueden impedir esta consumación; o los dioses pueden no permitirlo; pero nuestras vidas son concebidas, especialmente en el pensamiento de los gnósticos y en las visiones de los místicos, como un desesperado esfuerzo de reunir los fragmentos dispersos del todo perfecto con que el universo comenzó, y hacia el cual puede aún volver. Esta es una idea persistente que recorre el pensamiento europeo desde sus más tempranos inicios; subyace en todas las viejas utopías y ha influido profundamente en las ideas metafísicas, morales y políticas de Occidente. En este sentido, el utopismo, la noción de la unidad rota y su restauración, constituye un hilo central en la totalidad del pensamiento occidental. Por esta razón podría no ser inútil intentar revelar algunos de los principales supuestos que parecen subyacer a él.

Permítaseme presentarlos en la forma de tres proposiciones, una especie de taburete de tres patas sobre el que me parece descansa la tradición central del pensamiento político occidental. Temo que simplificaré estas materias demasiado, pero un mero esbozo no es un libro, y la excesiva simplificación no siempre constituye —así lo espero— falsificación, y a menudo sirve para cristalizar los temas. La primera proposición es: para todas las preguntas genuinas sólo puede haber una respuesta correcta, siendo todas las respuestas restantes incorrectas. Si no hay una respuesta correcta, entonces la pregunta no puede ser genuina. Toda pregunta genuina debe, al menos en principio, poder ser respondida, y si esto es así, sólo una respuesta puede ser la correcta. Ninguna pregunta, siempre que esté claramente formulada, puede tener dos respuestas que sean diferentes y al mismo tiempo correctas. Los fundamentos de las respuestas correctas deben ser verdaderos; todas las otras posibles respuestas deben representar o basarse en la falsedad, que tiene muchas caras. Esta es la primera suposición central.

La segunda suposición consiste en que existe un método para el descubrimiento de estas respuestas correctas. Si ese método se conoce o puede, de hecho, ser conocido, es un asunto distinto; pero esas respuestas deben, al menos en principio, ser susceptibles de ser conocidas, siempre que se use el procedimiento adecuado para establecerlas.

La tercera suposición, y tal vez la más importante en este contexto, consiste en que todas las respuestas correctas deben, por lo menos, ser compatibles entre sí. Esto se desprende de una verdad simple y lógica: que una verdad no puede ser incompatible con otra verdad; todas las respuestas correctas representan o descansan en verdades; por lo tanto, ninguna de las respuestas correctas, ya sea que constituyan respuestas a preguntas acerca de lo que existe en el mundo, o acerca de lo que los hombres deberían hacer, o acerca de

cómo los hombres deberían ser —en otras palabras, ya sea que respondan preguntas que conciernen a hechos o a valores (y para los pensadores que creen en esta tercera proposición, las preguntas sobre valores son en algún sentido preguntas sobre hechos)—, jamás pueden entrar en conflicto unas con otras. En el mejor de los casos, estas verdades se entrelazarán lógicamente entre sí en un todo único, sistemático e interconectado; a lo menos, serán consistentes entre sí: es decir, formarán un todo armónico, de manera que cuando se hayan descubierto todas las respuestas correctas para todas las preguntas centrales de la vida humana y se las ponga juntas, el resultado formará una especie de esquema de la suma del conocimiento necesario para llevar a cabo una, o mejor dicho, la vida perfecta.

Tal vez los hombres mortales no pueden alcanzar tal conocimiento. Las razones de esto pueden ser varias. Ciertos pensadores cristianos mantendrán que el pecado original hace que los hombres sean incapaces de tal conocimiento. O quizás ya vivimos a la luz de tales verdades alguna vez, en el Jardín del Edén antes de la era del pecado, y luego esta luz nos abandonó porque probamos del fruto del Árbol del Conocimiento, conocimiento que, como castigo, está condenado a permanecer incompleto durante nuestra vida en la tierra. O tal vez lo conoceremos enteramente algún día, sea antes o después de la muerte del cuerpo. O quizás los hombres nunca llegarán a conocerlo: puede que sus mentes sean demasiado débiles, o que los obstáculos que presenta una naturaleza ingobernable sean demasiado grandes como para que tal conocimiento sea posible. Tal vez sólo los ángeles pueden conocerlo, o tal vez sólo Dios lo conoce; o, si no existe Dios, entonces uno deba expresar esta convicción diciendo que en principio tal conocimiento puede ser concebido, aun cuando nadie lo haya nunca alcanzado o probablemente nunca lo alcance. Pues, en principio, la respuesta debe ser cognoscible; ya que de no ser así, las preguntas no serían genuinas; decir que una pregunta es en principio incontestable significa no entender de qué tipo de pregunta se trata, puesto que entender la naturaleza de una pregunta consiste en conocer qué tipo de respuesta podría ser una respuesta correcta a ella, sepamos o no sepamos que esa sea la correcta. De ahí que la gama de posibles respuestas a ella debe ser concebible. Y una dentro de esta gama debe ser la correcta. De otra manera, para los pensadores racionalistas de este tipo, el pensamiento racional terminaría en enigmas insolubles. Si esto es descartado por la naturaleza misma de la razón, entonces la configuración de la suma (tal vez de una infinidad) de respuestas correctas de todos los problemas posibles constituirá el conocimiento perfecto.

Permítaseme continuar con este argumento. Se afirma que, a menos que podamos concebir algo perfecto, no podremos entender lo que significa la imperfección. Si, por ejemplo, nos quejamos de nuestra condición aquí en la

tierra a raíz de los conflictos, la miseria, la crueldad, el vicio —"las desventuras, locuras, crímenes de la humanidad"—, si, en suma, declaramos que nuestro estado dista de ser perfecto, esto se hace inteligible sólo mediante la comparación con un mundo más perfecto; es mediante la medición de la brecha entre los dos que podemos medir el grado en el cual nuestro mundo queda corto. ¿Queda corto de qué? La idea de aquello de lo que queda corto es la idea de un estado perfecto. Esto, creo, es lo que subyace en el pensamiento utópico, y por cierto en gran parte del pensamiento occidental en general; de hecho, parece fundamental en él, desde Pitágoras y Platón en adelante.

A estas alturas podría preguntarse dónde, de ser éste el caso, deben buscarse las soluciones: ¿cuáles son las autoridades que pueden mostrarles a todos los demás el camino cierto para la teoría y la práctica? Sobre esto (como podría esperarse) ha habido, en Occidente, poco acuerdo. Algunos nos han dicho que las respuestas verdaderas deben ser encontradas en los textos sagrados, o dadas por profetas inspirados, o por sacerdotes que son los intérpretes autorizados de estos textos. Otros niegan la validez de la revelación o del precepto o de la tradición, y dicen que sólo el conocimiento preciso de la naturaleza entrega las respuestas verdaderas, obtenido por controlada observación, experimento, aplicación de técnicas lógicas y matemáticas. La naturaleza no es un templo, sino un laboratorio, y las hipótesis deben ser comprobadas por métodos que cualquier ser racional pueda aprender y aplicar y comunicar y controlar. La ciencia, declaran ellos, puede que no responda a todas las preguntas que queremos hacer, pero lo que no pueda responder ningún otro método lo hará: es el único instrumento confiable que tenemos o que alguna vez tendremos. Luego, algunos nos dicen que sólo los expertos conocen: hombres dotados de visión mística, de clarividencia metafísica y capacidad especulativa o habilidad científica, u hombres dotados de sabiduría natural: sabios, hombres de elevado intelecto. Pero otros niegan esto y declaran que las verdades más importantes son accesibles a todos los hombres: todo hombre que mira al interior de su propio corazón, de su propia alma, se entenderá a sí mismo y a la naturaleza que lo rodea; sabrá cómo vivir y qué hacer, en tanto que no haya sido cegado por la perniciosa influencia de otros hombres cuyas naturalezas han sido pervertidas por instituciones perversas. Esto es lo que Rousseau habría dicho: la verdad debe buscarse no en las ideas o conducta de corruptos habitantes en ciudades refinadas, sino que puede encontrarse, con mayor probabilidad, en el corazón puro de un simple campesino, o de un niño inocente —y Tolstoi se hizo eco de esto efectivamente—; y esta opinión tiene adherentes hoy día, a pesar de la labor de Freud y sus discípulos.

Casi no hay opiniones acerca de las fuentes del verdadero conocimien-

das en el curso de la meditación consciente acerca de este problema en las tradiciones helénica y judeo-cristiana A causa de las diferencias entre dichas opiniones se han desatado grandes conflictos y se han librado cruentas guerras, y no hay que admirarse de ello, puesto que se sostenía que la salvación humana depende de la respuesta adecuada a estas preguntas: los asuntos más angustiosos y cruciales de la vida humana. El punto que quiero hacer ver es que todos los bandos suponían que estas preguntas podían ser respondidas. La casi universal creencia de que esto da cuenta, es que estas respuestas son, por decirlo así, un tesoro muy oculto; el problema consiste en encontrar el sendero hacia él. O, para utilizar otra metáfora, la humanidad se encuentra ante las partes dispersas de un rompecabezas: si se pueden reunir las piezas, se formará un todo perfecto que constituye la meta de la búsqueda de la verdad, la virtud, la felicidad. Esta es, creo, una de las suposiciones comunes de una gran parte del pensamiento occidental.

Esta convicción subyace ciertamente en las utopías que proliferaron en forma tan vasta en el Renacimiento europeo del siglo XV, cuando se produjo un gran redescubrimiento de los clásicos griegos y latinos, de quienes se pensaba que representaban verdades olvidadas durante la larga noche de la Edad Media, o verdades suprimidas o distorsionadas por las supersticiones frailunas de las épocas de fe cristiana. El Nuevo Conocimiento se basaba en la creencia que el conocimiento, y sólo el conocimiento —la mente humana liberada— podía salvarnos. Ésta, a su vez, descansaba en la más fundamental de todas las proposiciones racionalistas, que la virtud es conocimiento, expresada por Sócrates, desarrollada por Platón y su más grande discípulo, Aristóteles, y las principales escuelas socráticas de la antigua Grecia. Para Platón, el paradigma del conocimiento era de carácter geométrico; para Aristóteles, biológico; para muchos pensadores durante el Renacimiento puede haber sido neoplatónico y místico, o intuitivo o matemático, u orgánico o mecánico, pero ninguno dudaba que sólo el conocimiento ofrecía salvación espiritual y moral y política. Se suponía, creo, que si los hombres tienen una naturaleza común, esta naturaleza debe tener un propósito. La naturaleza del hombre podría realizarse completamente con sólo saber lo que éste en verdad quiere. Si un hombre puede descubrir lo que hay en el mundo, y cuál es su relación con ello, y lo que él mismo es —cualquiera sea la manera en que lo haya descubierto, por cualquier método, por cualquiera senda de conocimiento recomendada o tradicional—, él conocerá lo que lo realizará, o lo que, en otras palabras, lo hará feliz, justo, virtuoso, sabio. Conocer lo que lo liberará a uno del error y la ilusión, y entender verdaderamente todo lo que como ser espiritual y físico uno sabe que uno mismo busca, y con todo, a pesar de esto, refrenarse de actuar en consecuencia, significa no estar en sus cabales, ser irracional y, tal vez, no del

todo cuerdo. Conocer cómo alcanzar los fines y no tratar de hacerlo es, a la postre, no entender verdaderamente los fines. Entender es actúan en cierto sentido estos pensadores anteriores anticiparon a Karl Marx en su creencia en la unidad de la teoría y la práctica.

El conocimiento, para la tradición central del pensamiento occidental, no sólo significa conocimiento descriptivo de lo que existe en el universo, sino, como parte esencial y no distinta de ello, también conocimiento de valores, o de cómo vivir, qué hacer, cuáles son las mejores formas de vida y las que más valen la pena, y por qué. De acuerdo con esta doctrina —que virtud es conocimiento—, cuando los hombres cometen crímenes lo hacen porque están en el error: se han equivocado con respecto a lo que en verdad les conviene. Si conocieran verdaderamente lo que les conviene, no realizarían esas cosas destructivas: actos que terminan por destruir al actor, por frustrar sus verdaderos fines como ser humano, por detener el desarrollo propio de sus facultades y potencias. El crimen, el vicio, la imperfección, la miseria, todo nace de la ignorancia y la mente indolente o confusa. Esta ignorancia puede ser fomentada por gente malvada que desea arrojar polvo en los ojos de otros con el fin de dominarlos, y que es susceptible, tarde o temprano, de caer en la trampa de su propia propia propaganda.

"Virtud es conocimiento" significa que, si se conoce lo que es bueno para el hombre, no se puede, si se es un ser racional, vivir de cualquier otra manera que aquella por la cual el cumplimiento constituye aquello hacia lo cual todos los deseos, esperanzas, oraciones, aspiraciones, se dirigen: eso es lo que significa llamar a esto esperanzas. Distinguir lo que es realidad de lo que es apariencia, distinguir aquello que realizará verdaderamente a un hombre de aquello que solamente parece prometer hacerlo, eso es conocimiento, y sólo eso lo salvará. Es esta vasta premisa platónica, algunas veces en su forma bautizada, cristiana, la que anima a las grandes utopías del Renacimiento, la maravillosa fantasía de Moro, la Nueva Atlántida de Bacon, la Ciudad del Sol de Campanella, y la docena o más de utopías cristianas del siglo XVII de las cuales la de Fenelón es sólo la más conocida. La fe absoluta en soluciones racionales y la proliferación de escritos utópicos son, a la vez, aspectos de estadios similares de desarrollo cultural, en la Atenas clásica y el Renacimiento italiano y en el siglo XVIII francés y en los doscientos años que siguieron, no menos así en el presente que en el pasado reciente o en el distante. Incluso los antiguos relatos de viajes, que se supone han contribuido a abrir los ojos de los hombres a la variedad de la naturaleza humana y, por lo tanto, a desacreditar la creencia en la uniformidad de las necesidades humanas, y, consecuentemente, en el remedio único, definitivo, para todo los males, a menudo parecen haber provocado el efecto opuesto. El descubrimiento, por ejemplo, de hom-

bres en estado salvaje en las selvas de América fue usado como evidencia de una naturaleza humana básica, del así llamado hombre natural, con necesidades naturales como las que habrían existido umversalmente si los hombres no hubiesen sido corrompidos por la civilización, por instituciones artificiales de factura humana, como resultado del error o de la maldad por parte de sacerdotes y reyes y otros ansiosos de poder, que practicaron engaños monstruosos en las crédulas masas para dominarlas mejor y explotar su trabajo. El concepto del buen salvaje era parte del mito de la inmaculada pureza de la naturaleza humana, inocente, en paz con su entorno y consigo misma, arruinada sólo por el contacto con los vicios de la cultura corrompida de las ciudades occidentales. La noción de que en alguna parte, sea en una sociedad real o imaginada, el hombre habita en su estado natural, al cual todos los hombres deberían volver, está en el centro de las teorías primitivistas; se encuentra de varias maneras en cada programa anarquista y populista de los últimos cien años, y ha influido profundamente en el marxismo y en la gran variedad de movimientos juveniles con metas radicales o revolucionarias.

Como ya lo he expresado, la doctrina común a todas estas visiones y movimientos es la noción de que existen verdades universales, verdaderas para todos los hombres, en cualquier parte, en cualquier momento, y que esas verdades se expresan en reglas universales: la ley natural de los estoicos y la Iglesia medieval y los juristas del Renacimiento, cuyo incumplimiento sólo conduce al vicio, miseria y caos. Es cierto que esta idea fue puesta en duda, por ejemplo, por algunos sofistas y escépticos en la antigua Grecia, así como por Protágoras, e Hippias, y Carnéades y Pirrón y Sexto Empírico, y en un momento posterior por Montaigne y los pironistas del siglo XVII, y sobre todo por Montesquieu, que pensaba que diferentes maneras de vida acomodaban a los hombres en entornos y climas diferentes, con diferentes tradiciones y costumbres. Pero esto requiere ser precisado. Es cierto que un sofista citado por Aristóteles pensaba que "el fuego quema tanto aquí como en Persia; pero lo que se piensa, cambia ante nuestros propios ojos"; y que Montesquieu considera que se debe usar ropas abrigadas en climas fríos e indumentaria delgada en cálidos, y que las costumbres persas no serían adecuadas para los habitantes de París. Pero lo que esta suerte de argumento a favor de la variedad se limita a expresar es que medios diferentes son más efectivos, en diferentes circunstancias, para la realización de fines similares. Esto es cierto incluso para el escéptico David Hume. Ninguno de estos dubitativos desea negar que las principales metas humanas son universales y uniformes, aun cuando no necesariamente se las establezca *a priori:* todos los hombres buscan alimento y bebida, abrigo y seguridad; todos los hombres desean procrear; todos los hombres buscan intercambio social, justicia, un grado de libertad, medios de

autoexpresión, y cosas semejantes. Los medios para esos fines pueden diferir de país en país, y de época en época, pero los medios, ya sean alterables en principio o no, permanecen inalterados; esto se manifiesta claramente en el alto grado de parecido familiar que encontramos en las utopías sociales, tanto de la antigüedad como de los tiempos afrontarlo.

Es cierto que un golpe un tanto más grave contra estos supuestos fue propinado por Maquiavelo, quien planteó dudas acerca de si era posible, incluso en principio, combinar una visión cristiana de la vida, que significaba autosacrificio y humildad, con la posibilidad de construir y mantener una poderosa y gloriosa república, que no requería de humildad ni autosacrificio por parte de sus gobernantes y ciudadanos, sino las virtudes paganas de coraje, vitalidad, agresividad y, en el caso de los gobernantes, una capacidad de acción despiadada, inescrupulosa y, cruel allí donde fuere necesario para las necesidades del Estado. Maquiavelo no desarrolló todas las implicaciones de este conflicto de ideales —no era un filósofo profesional—, pero lo que dijo causó gran inquietud en varios de sus lectores por cuatro siglos y medio. Sin embargo, hablando en forma general, el tema que él formuló tendió a ser mayormente ignorado. Sus obras fueron declaradas inmorales y condenadas por la Iglesia, y no fueron tomadas seriamente del todo por los moralistas y pensadores políticos que representan la corriente central del pensamiento occidental en estos campos.

En algún grado, creo, Maquiavelo sí tuvo cierta influencia: en Hobbes, en Rousseau, en Fichte y Hegel; ciertamente en Federico el Grande de Prusia, quien se dio el trabajo de publicar una refutación formal de sus opiniones; y más claramente que en ningún otro en Nietzsche y en aquellos influidos por él. Pero, con todo, el supuesto más incómodo en Maquiavelo, específicamente que ciertas virtudes y, más aún, ciertos ideales pueden no ser compatibles —una noción que transgrede la proposición que he enfatizado, que todas las respuestas verdaderas a preguntas serias deben ser compatibles—, fue por lo general tranquilamente ignorado. Ninguno parece haber estado ansioso por considerar la posibilidad de que las respuestas cristiana y pagana a interrogantes morales o políticas pudieran ambas ser correctas dadas las premisas desde las que partieron; que esas premisas no eran demostrablemente falsas, sólo incompatibles; y que no se disponía de ningún estándar o criterio superior para decidir entre, o reconciliar, estas morales totalmente opuestas. Esto era estimado un tanto problemático por aquellos que se consideraban cristianos pero querían dar al César lo que era del César. Las divisiones tajantes entre vida pública y privada, o política y moral, nunca funcionan bien. Demasiados territorios han sido reclamados por ambos. Esto ha sido y puede ser un doloro-

so problema, y, como sucede a menudo en tales casos, los hombres no estaban demasiado ansiosos de afrontarlo.

Había además otro ángulo desde el cual estos supuestos eran cuestionados. Los supuestos, reitero, son aquellos de la ley natural: que la naturaleza humana constituye una esencia estática, inalterable; que sus fines son eternos, inalterables y universales para todos los hombres, en todas partes, en cualquier momento, y pueden ser conocidos, y tal vez realizados, por aquellos que poseen la clase apropiada de conocimiento.

Cuando las nuevas naciones-estado surgieron en el curso y, en parte, como resultado de la Reforma durante el siglo XVII en el oeste y el norte de Europa, algunos de los abogados empeñados en formular y defender las demandas y leyes de esos reinos —en su mayoría reformistas, ya sea por oposición a la autoridad de la Iglesia de Roma o, en algunos casos, a las políticas centralizadoras del Rey de Francia— comenzaron a argumentar que el derecho romano, con su exigencia de autoridad universal, no significaba nada para ellos: no eran romanos; eran francos, celtas, noruegos; tenían sus propias tradiciones francesas, bátavas, escandinavas; vivían en Languedoc; tenían sus costumbres de Languedoc desde tiempos inmemoriales; ¿qué era Roma para ellos? En Francia eran descendientes de conquistadores francos, sus ancestros habían subyugado a los galo-romanos; sólo querían reconocer como propias las leyes francas o borgoñonas o helvéticas que habían heredado; lo que el derecho romano tenía que decirles no se encontraba ni aquí ni allá; no se aplicaba a ellos. Que los italianos obedezcan a Roma. ¿Por qué deberían los francos, los teutones, los descendientes de piratas vikingos, aceptar el dominio de un código legal único, universal, extranjero? Naciones diferentes, raíces diferentes, leyes diferentes, pueblos diferentes, comunidades diferentes, ideales diferentes. Cada uno tenía su propio modo de vida, ¿con qué derecho podía uno de ellos imponérselos a los otros? Menos que nadie el Papa, cuyas exigencias de autoridad espiritual los reformistas negaban. Esto rompió el hechizo de un solo mundo, una ley universal y, consecuentemente, una meta universal para todos los hombres, en todas partes, en todo momento. La sociedad perfecta que los guerreros francos, o aun sus descendientes, concebían como su ideal, podría haber sido muy diferente de la visión utópica de un italiano, antiguo o moderno, y totalmente diferente de la de un hindú o un sueco o un turco. De ahí en adelante, el espectro del relativismo hace su temida aparición, y con él el comienzo de la disolución de la fe puesta en el concepto mismo de metas umversalmente válidas, al menos en la esfera social y política. Esto fue acompañado, a su tiempo, por la sensación de que podría existir no sólo un defecto histórico o político sino también lógico en la idea misma de un universo

igualmente aceptable para comunidades de diferente origen, con diferentes tradiciones, carácter, perspectiva, conceptos, categorías, visiones de la vida.

Pero, de nuevo, las implicaciones de esto no fueron comprendidas enteramente debido, quizás en su mayor parte, al vasto triunfo, en esta misma época, de las ciencias naturales. Como resultado de los revolucionarios descubrimientos de Galileo y Newton y de la obra de otros matemáticos, físicos y biólogos de genio, el mundo exterior era visto como un cosmos único, de manera que, para poner el ejemplo más conocido, por la aplicación de relativamente unas pocas leyes, el movimiento y la posición de cada partícula de materia podía ser determinada con precisión. Por primera vez se hizo posible organizar una caótica masa de datos de observación dentro de un sistema simple, coherente, perfectamente ordenado. ¿Por qué no aplicar esos mismos métodos a los asuntos humanos, a la moral, a la política, a la organización de la sociedad, con igual éxito? ¿Por qué habría que suponer que los hombres pertenecen a algún orden externo al sistema de la naturaleza? Lo que se aplica bien a objetos materiales, animales, plantas y minerales, en zoología, botánica, química, física, astronomía —todas ciencias nuevas en vías de unificación, que van desde hipótesis sobre hechos y acontecimientos observables a conclusiones científicas que pueden ser probadas, y que en conjunto forman un sistema coherente y científico—, ¿por qué no aplicarlo también a los problemas humanos? ¿Por qué no se puede crear una ciencia o ciencias del hombre y entregar también aquí soluciones tan claras y certeras como aquellas obtenidas en las ciencias del mundo externo?

Ésta constituía una novel, revolucionaria y altamente plausible proposición que los pensadores de la Ilustración, particularmente en Francia, aceptaron con natural entusiasmo. Era enteramente razonable suponer que el hombre tenía una naturaleza examinable, susceptible de ser observada, analizada, probada como otros organismos y formas de materia viviente. El programa parecía claro: se debe averiguar científicamente en qué consiste el hombre, y qué necesita para su crecimiento y para su satisfacción. Cuando se haya descubierto lo que uno es y lo que uno requiere, se preguntara entonces dónde puede hallarse esto; y luego, por medio de los inventos y descubrimientos apropiados, suplir las necesidades del hombre, para de esta manera alcanzar, si no la perfección total, en todo caso una situación mucho más feliz y más racional que la que prevalece en el presente. ¿Por qué esto no existe? Porque la estupidez, el prejuicio, la superstición, la ignorancia, las pasiones que obscurecen la razón, la codicia, el temor y el ansia de dominación, y la barbarie, la crueldad, la intolerancia, el fanatismo que los acompañan, han conducido a la deplorable condición en la cual los hombres, por tanto tiempo, se han visto forzados a vivir. La falla, deliberada o no, en observar lo que hay en el mundo,

ha robado al hombre el conocimiento necesario para mejorar su vida. Sólo el conocimiento científico puede salvamos. Esta es la doctrina fundamental de la Ilustración francesa, un gran movimiento liberador que en su tiempo eliminó una gran cantidad de crueldad, superstición, injusticia y obscurantismo.

A su tiempo, esta gran ola de racionalismo condujo a una inevitable reacción. Me parece que es un hecho histórico que cada vez que el racionalismo llega lo suficientemente lejos, a menudo tiene lugar una especie de resistencia emocional, una "resaca", que brota de aquello que es irracional en el hombre. Esto tuvo lugar en Grecia en los siglos cuarto y tercero antes de Cristo, cuando las grandes escuelas socráticas produjeron sus magníficos sistemas racionalistas: pocas veces, nos dicen los historiadores de los cultos griegos, las religiones de misterio, el ocultismo, el irracionalismo, los misticismos de toda clase florecieron tan abundantemente. Así también el poderoso y rígido edificio del derecho romano, uno de los grandes logros de la civilización humana, y, codo a codo con él, la gran estructura legal-religiosa del antiguo judaismo, fueron seguidos de una resistencia apasionada, emocional, que culmina en el nacimiento y el triunfo del cristianismo. En la Baja Edad Media existió, igualmente, una reacción contra las grandes construcciones lógicas de los escolásticos. Algo no diferente ocurrió durante la Reforma; y finalmente, siguiendo los triunfos del espíritu científico en Occidente, una poderosa contracorriente surgió alrededor de dos siglos atrás.

Esta reacción provino principalmente de Alemania. Se debe decir algo sobre la situación social y espiritual en la Alemania de aquella época. En el siglo XVII, aún antes de la devastadora Guerra de los Treinta Años, los países de habla alemana creían, por razones que no tengo la competencia de discutir, que ellos eran culturalmente inferiores a sus vecinos del otro lado del Rhin. Durante la totalidad del siglo XVII, los franceses parecían dominar en cada una de las esferas de la vida, tanto espiritual como material. Su fuerza militar, su organización social y económica, sus pensadores, científicos y filósofos, pintores y compositores, sus poetas, dramaturgos, arquitectos —su excelencia en-las artes generales de la vida—, los situaban a la cabeza de toda Europa. Bien podría excusárseles si entonces y después identificaron la civilización en sí con su propia cultura.

Si bien es cierto que durante el siglo XVII la influencia francesa alcanzó una altura sin precedentes, un notable florecimiento de cultura ocurría también en otros países occidentales: esto es evidentemente cierto en la Inglaterra del último período isabelino y estuardiano; coincidió con la Edad de Oro de España, y el gran renacimiento artístico y científico en los Países Bajos. Italia, si no tal vez a la altura que alcanzó en el *quattrocento*, produjo artistas, y

especialmente científicos, de raro cumplimiento. Aun Suecia, en el lejano norte, estaba comenzando a moverse.

Los pueblos de habla alemana no podían jactarse de nada semejante. Si se pregunta cuáles fueron las contribuciones más destacadas hechas a la civilización europea en el siglo XVII por las tierras de habla alemana, hay bastante poco que decir aparte de la arquitectura y del aislado genio individual de Kepler, el talento original parecía fluir sólo en teología; los poetas, académicos, pensadores pocas veces se elevaban por encima de la mediocridad; Leibniz parece tener pocos predecesores nativos. Esto, creo, puede ser explicado, al menos en parte, por la declinación económica y las divisiones políticas en Alemania; pero me interesa solamente acentuar los hechos mismos. Aun cuando el nivel general de la educación alemana era bastante alto, la vida y el arte y el pensamiento seguían siendo profundamente provincianos. La actitud de las naciones avanzadas de Occidente hacia las tierras alemanas, particularmente de los franceses, parecía ser de una especie de condescendiente indiferencia. A su tiempo, los humillados alemanes comenzaron débilmente a imitar a sus modelos franceses, y esto, como sucede a menudo, fue seguido de una reacción cultural. La conciencia nacional herida se afirmaba a sí misma, a veces de una manera un tanto agresiva.

Ésta constituye una respuesta bastante común de parte de naciones atrasadas que son miradas con un desdén demasiado arrogante, con demasiado aire de consciente superioridad, por las sociedades más avanzadas. Al comienzo del siglo XVIII algunos de los líderes espirituales en los piadosos, introspectivos principados alemanes, empezaron a contraatacar. Esto tomó la forma de desprecio hacia los mundanos éxitos de los franceses: estos franceses y sus imitadores por doquier podían alardear sólo de una actuación muy vacía. La vida interior, la vida del espíritu, relativa a la relación entre hombre y hombre, del hombre consigo mismo, del hombre con Dios —ésa, solamente, era la única que tenía suprema importancia; los vacuos y sabiondos materialistas franceses no tenían el sentido de los valores verdaderos: de aquello por lo cual solamente vivían los hombres. Déjenlos tener sus artes, sus ciencias, sus salones, su riqueza y su ufana gloria. Todo esto era, a la postre, escoria: los bienes perecibles de la carne corruptible. Los *philosophes* eran guías ciegos de los ciegos, alejados de toda noción de lo que únicamente importaba de verdad: el obscuro, doloroso, infinitamente recompensante descenso a las profundidades de la propia pecadora pero inmortal alma humana, hecha a semejanza de la naturaleza divina. Éste era el reino de la piadosa e introspectiva visión del alma alemana.

Gradualmente esa imagen que tenía Alemania de sí misma creció en intensidad, alimentada por lo que podría llamarse una especie de resentimiento

nacionalista. El filósofo, poeta, crítico y pastor Johann Herder fue tal vez el primer profeta que expresó claramente esta actitud, y elevó esta autoconsciencia cultural a principio general. Comenzando como un historiador de la literatura y ensayista, sostuvo que los valores no eran universales; cada sociedad humana, cada pueblo, de hecho cada época y civilización, posee sus propios ideales únicos, estándares, su modo de vida, pensamiento y acción. No existen reglas o criterios de juicio inmutables, universales y eternos, en términos de los cuales diferentes culturas y naciones puedan ser graduadas en un orden único de excelencia, que localizaría a los franceses —si Voltaire estuviera en lo cierto— en la cima de la escala de logros humanos y a los alemanes bastante más abajo de ello, en las regiones crepusculares del obscurantismo y dentro de los estrechos márgenes del provincianismo y la opaca existencia rural. Cada sociedad, cada época, tiene sus propios horizontes culturales. Cada nación tiene sus propias tradiciones, su propio carácter, su propio rostro. Cada nación tiene su propio centro de gravedad moral, que difiere de todos los oíros: ahí y sólo ahí descansa su felicidad, en el desarrollo de sus propias necesidades nacionales, su propio y exclusivo carácter.

No existe una razón forzosa para buscar la imitación de modelos foráneos, o volver a un pasado remoto. Cada época, cada sociedad, difiere de las otras en sus metas, hábitos y valores. La concepción de la historia humana como un proceso universal único de lucha hacia la luz, cuyas últimas etapas y personificaciones son necesariamente superiores a las anteriores, en donde lo primitivo es necesariamente inferior a lo refinado, constituye una falacia enorme. Homero no es un Ariosto primitivo; Shakespeare no es un Racine rudimentario (éstos no son ejemplos de Herder). Juzgar una cultura por los patrones de otro significa una falta de imaginación y comprensión. Cada cultura tiene sus propios atributos, los que deben ser acogidos en y por sí mismos. Para entender una cultura, se deben emplear las mismas facultades de intuición comprensiva con que nos entendemos unos con otros, sin las cuales no hay ni amor ni amistad, ni verdaderas relaciones humanas. La actitud de un hombre para con otro está basada, o debería estarlo, en la percepción de lo que él es en sí, como algo único, no en lo que tiene de común con los otros hombres; sólo las ciencias naturales abstraen lo que es común, generalizan. Las relaciones humanas se fundan en el reconocimiento de la individualidad, la que tal vez nunca pueda ser descrita exhaustivamente, ni menos aún analizada; igual sucede con la comprensión de comunidades, culturas, épocas, y lo que ellas son y aquello por lo que luchan, y sienten, sufren y crean; la manera como se expresan y se ven a sí mismas y piensan y actúan.

Los hombres se congregan en grupos porque están conscientes de lo que los une —vínculos comunes de descendencia, lenguaje, suelo, experiencia

colectiva; estos vínculos son únicos, impalpables y últimos. Las fronteras culturales son naturales a los hombres, surgen de la interacción de la esencia interna y el entorno y la experiencia histórica. La cultura griega es única e inagotablemente griega; India, Persia, Francia son lo que son, no otra cosa. Nuestra cultura nos es algo propio; las culturas son inconmensurables; cada una es como es, de infinito valor, como lo son las almas a la vista de Dios. Eliminar una en provecho de otra, subyugar a una sociedad y destruir una sociedad, como lo han hecho los grandes conquistadores, es un monstruoso crimen contra el derecho de ser uno mismo, de vivir a la luz de los propios valores ideales. Si se exilia a un alemán y se lo radica en América, será infeliz; él sufrirá porque la gente puede ser feliz, puede funcionar libremente, sólo entre aquellos que lo comprenden. Estar solo es estar entre hombres que no saben lo que uno significa. El exilio, la soledad, es encontrarse uno entre gente cuyas palabras, gestos, escritura son ajenos a los propios; cuyo comportamiento, reacciones, sentimientos, respuestas instintivas, pensamientos y placeres y penas están muy distantes de los propios; cuya educación y perspectivas, el tono y la calidad de sus vidas y ser no son los propios. Hay muchas cosas que los hombres efectivamente tienen en común, pero eso no es lo que más importa. Lo que los individualiza, los hace ser lo que son, hace posible la comunicación, es aquello que no tienen en común con los otros. Diferencias, peculiaridades, matices, carácter individual van en conjunto.

Esta es una doctrina nueva. Herder identificó diferencias culturales y esencia cultural y la idea misma de desarrollo histórico en forma muy diferente de Voltaire. Para él, lo que hace que los alemanes sean alemanes es el hecho que las maneras por las cuales comen o beben, dispensan justicia, escriben poesía, rinden culto, disponen de la propiedad, se levantan y se sientan, obtienen su comida, usan sus ropas, cantan, pelean guerras, ordenan la vida política, todas tienen un cierto carácter común, una propiedad cualitativa, un patrón que es únicamente alemán, en el cual se diferencian de las correspondientes actividades de los chinos o de los portugueses. Ninguno de estos pueblos o culturas es, para Herder, superior a cualquiera de los otros, sólo son diferentes; puesto que son diferentes, buscan fines diferentes; ahí estriba tanto sus caracteres específicos como sus valores. Valores, cualidades de carácter no son conmensurables: una orden al mérito que presuponga una vara única de medir es, para Herder, evidencia de ceguera hacia lo que hace que los seres humanos sean humanos. No se puede hacer feliz a un alemán procurando que se transforme en un francés de segunda clase. A los islandeses no se los hará felices con la vida en Dinamarca, ni a los europeos con emigrar a América. Los hombres pueden desarrollar sus potencias a plenitud permaneciendo sólo donde ellos y sus ancestros nacieron, hablando su lenguaje, viviendo sus vidas dentro del

marco de las costumbres de su sociedad y cultura. Los hombres no se crean a sí mismos: nacen dentro de una corriente de tradición, sobre todo de lenguaje, que moldea sus pensamientos y sentimientos —que ellos no pueden tirar o cambiar—, que forma sus vidas internas. Las cualidades que los hombres tienen en común no son suficientes para asegurar el cumplimiento de la naturaleza de un hombre o de un pueblo, pues ello no depende menos de las características propias del lugar, el tiempo y la cultura a las que los hombres pertenecen en forma exclusiva; ignorar u obliterar estas características significa destruir tanto las almas como los cuerpos de los hombres. ¡Yo no estoy aquí para pensar, sino para ser, sentir, vivir! Para Herder cada acción, cada forma de vida, tiene un patrón que difiere del de los otros. La unidad natural para él es lo que denomina *das Volk*, el pueblo, cuyos principales constituyentes son el suelo y el lenguaje, no la raza o el color o la religión. Este es el sermón que Herder dirigió permanentemente —después de todo, él era un pastor protestante— a los pueblos de habla alemana.

Pero si esto es efectivo, si la doctrina de la Ilustración francesa —y por cierto, el principal supuesto occidental del cual he hablado, de que todos los valores verdaderos son inmutables y eternos y universales— necesita revisarse tan drásticamente, entonces existe algo profundamente errado en la idea de una sociedad perfecta. La razón básica de esto no ha de ser encontrada entre aquellas que generalmente se esgrimían contra las ideas utópicas —que una sociedad tal no puede alcanzarse porque los hombres no son lo bastante sabios o habilidosos o virtuosos, o no pueden adquirir el grado requerido de conocimiento, o resolución, o bien porque, manchados como están con el pecado original, no pueden alcanzar la perfección en esta vida—, sino que es totalmente diferente. La idea de una sociedad única, perfecta, para toda a humanidad, debe ser internamente autocontradictoria, puesto que el Valhalla de los germanos es necesariamente diferente del ideal de vida futura de los franceses, puesto que el paraíso de los musulmanes no es el de los judíos o cristianos, puesto que una sociedad en la cual un francés lograría una realización armónica es una sociedad que a un alemán le podría resultar sofocante. Pero si hemos de tener tantos tipos de perfección como tipos de cultura existen, cada una con su constelación ideal de virtudes, entonces la noción misma de la posibilidad de una sociedad única perfecta es lógicamente incoherente. Éste, creo, constituye el inicio del ataque moderno sobre la noción de utopía, de la utopía como tal.

El movimiento romántico en Alemania, tan influido por el filósofo Fichte, contribuyó con sus propios poderosos ímpetus a esta nueva y genuina-

* Visión de mundo (N. del T.)

mente revolucionaria *Weltanschauung.** Para el joven Federico Schlegel, o Tieck, o Novalis, los valores, tanto éticos como políticos y estéticos, no son objetivamente dados, no son estrellas fijas en algún firmamento platónico, eternas, inmutables, que los hombres puedan descubrir sólo mediante el empleo del método apropiado: penetración metafísica, investigación científica, argumentación filosófica, revelación divina. Los valores son generados por el yo creativo del hombre. El hombre es, sobre todo, una creatura dotada no sólo de razón sino de voluntad. La voluntad es la función creativa del hombre. El nuevo modelo de la naturaleza humana es concebido por analogía con la nueva concepción de la creación artística, ya no más atada por las reglas objetivas extraídas de la naturaleza universal idealizada *("la bella natura") o* por las verdades eternas del clasicismo, o la ley natural, o un legislador divino. Si uno compara las doctrinas clásicas —aun aquellas de teóricos tardíos neoclásicos, algo platónicos, como Joshua Reynolds o Jean-Philippe Rameau— con la de sus oponentes románticos, esto se aclara. Reynolds, en sus famosas conferencias sobre el Gran Estilo, dijo, en efecto, que si se está pintando un rey, uno debe guiarse por la concepción de realeza. David, Rey de Israel, puede que en vida haya sido de baja estatura y haya tenido defectos físicos. Pero no se lo puede pintar así, porque es un rey. Por lo tanto, se lo debe pintar como un personaje real; y la realeza es un atributo eterno, inmutable, unitario e igualmente accesible a la visión de todos los hombres, en todo momento, en todas partes; de manera similar a una "idea" platónica, más allá del alcance del ojo empírico, la realeza no se altera con el paso del tiempo o la diferencia de perspectiva; y la tarea del pintor o escultor consiste en penetrar el velo de la apariencia, concebir la esencia de la realeza pura, y llevarla a la tela, o al mármol o madera o cualquier medio que el artista escoja utilizar. De forma similar, Rameau estaba convencido que la tarea de un compositor consistía en usar el sonido para revelar la armonía— las eternas proporciones matemáticas que están incorporadas en la naturaleza de las cosas, en el gran cosmos —no entregada al oído mortal, no obstante ser aquello que entrega al patrón de sonidos musicales el orden y la belleza que el artista inspirado crea —o más bien reproduce, "imita"— como mejor puede.

No sucede así con aquellos que están influidos por la nueva doctrina romántica. El pintor crea; no copia. No imita; no sigue reglas: él las hace. Los valores no se descubren, se crean; no se encuentran, sino que se hacen por un acto de voluntad imaginativa, creativa, como se crean las obras de arte, las políticas, los planes, los modelos de vida. ¿Mediante cuál imaginación, cuál voluntad? Fichte habla del uno mismo, del ego; como regla, él lo identifica con un espíritu del mundo trascendente, infinito, del cual el individuo humano es una mera expresión espacio-temporal, mortal, un centro finito que deriva su

realidad del espíritu, con el cual busca alcanzar una perfecta unión. Otros identificaban a este yo con algún otro espíritu suprapersonal o fuerza —la nación, el verdadero uno mismo del cual el individuo es sólo un elemento; o, por otro lado, el pueblo (Rousseau está cerca de hacer esto) o el Estado (como Hegel lo hace); o se lo identifica con una cultura, o el *Zeitgeist** (una concepción de la cual Goethe se burla mucho en su *Fausto),* o una clase que encarna la marcha progresiva de la historia (como en Marx), o algún otro movimiento o fuerza o grupo igualmente intangible. A esta fuente un tanto misteriosa se le asigna el generar y transformar valores a los que uno está obligado a seguir porque, en el grado en que uno es, en su forma mejor o más verdadera, un agente de Dios, o de la historia, o el progreso, o de la nación, uno los reconoce como propios. Esto constituye una profunda ruptura con el conjunto de la tradición previa, para la cual lo verdadero y lo hermoso, lo noble y lo innoble, lo correcto o lo incorrecto, el deber, el pecado, el bien último, eran valores ideales inalterables y, como sus contrarios, creados eternos e idénticos para todos los hombres; en la vieja fórmula, *quod semper, quod ubique, quod ab omnibus:* el único problema consistía en cómo conocerlos y, una vez conocidos, en cómo llevarlos a cabo o evitarlos, hacer el bien y abstenerse del mal.

Pero si estos valores no son increados, sino generados por mi cultura o por mi nación o por mi clase, ellos diferirán de los valores generados por tu cultura, tu nación, tu clase; no son universales, y pueden entrar en conflicto. Si los valores generados por alemanes son diferentes de los valores generados por portugueses, si los valores generados por los antiguos griegos son diferentes de aquellos de los franceses modernos, entonces un relativismo más profundo que cualquiera enunciado por los sofistas o Montesquieu o Hume destruirá el universo moral e intelectual único. Aristóteles, declaraba Herder, es "de ellos"; Leibniz es "nuestro". Leibniz nos habla a nosotros los alemanes, no Sócrates o Aristóteles. Aristóteles fue un gran pensador, pero no podemos volver a él: su mundo no es el nuestro. Luego, tres cuartos de siglo más tarde, fue decretado que si mis verdaderos valores son la expresión de mi clase —la burguesía— y no de la clase de ellos —el proletariado—, entonces la noción de que todos los valores, todas las respuestas verdaderas a las preguntas son compatibles entre sí, no puede ser verdadera, puesto que mis valores inevitablemente entrarán en conflicto con los tuyos, puesto que los valores de mi clase no son los valores de la tuya. Así como los valores de los antiguos romanos no son los de los italianos modernos, así también el mundo moral de la cristiandad medieval no es el de los demócratas liberales, y, sobre todo, el mundo de los trabajadores no

* Espíritu del tiempo. (N. del T.)

es el de sus empleadores. El concepto de un bien común, válido para toda la humanidad, descansa sobre un error fundamental.

La noción de que existe una esfera celestial, cristalina, no afectada por el mundo del cambio y la apariencia, en el cual las verdades matemáticas y los valores morales o estéticos forman una armonía perfecta, garantizada por vínculos lógicos indestructibles, es abandonada ahora, o cuando menos es ignorada. Esto se sitúa en el corazón del movimiento romántico, cuya expresión extrema es la autoafirmación de la personalidad creativa individual como la constructora de su propio universo; estamos en el mundo de los que se rebelan a las convenciones, de los artistas libres, los satánicos fuera de la ley, los parias byronianos, la "generación pálida y afiebrada", celebrada por los escritores románticos alemanes y franceses de comienzos del siglo XIX, los tormentosos héroes prometeicos que rechazan las leyes de su sociedad, determinados a lograr la autorrealización y a liberar la propia expresión de cualquiera contrariedad.

Esto puede haber constituido un exagerado, y a veces histérico, tipo de autopreocupación, pero su esencia, las raíces de las cuales creció, no se desvaneció con la disminución de la primera ola del movimiento romántico, y se transformó en la causa de intranquilidad permanente, de hecho ansiedad, en la conciencia europea, tal como ésta se ha mantenido hasta ahora. Está claro que la noción de una solución armónica de los problemas de la humanidad, aun en principio, y por lo tanto del concepto mismo de utopía, es incompatible con la interpretación del mundo humano como una batalla de voluntades perpetuamente nuevas e incesantemente conflictivas, individuales o colectivas. Hubo esfuerzos encaminados a contener esta peligrosa marea. Hegel, y después de él Marx, intentaron volver a un esquema histórico racional. Para ambos existe una marcha de la historia: un ascenso desde la barbarie hacia la organización racional. Conceden que la historia es un relato de luchas y choques, pero estos a la postre se resolverán. Tales luchas se deben a la particular dialéctica del autodesarrollo del espíritu del mundo, o del progreso tecnológico, que crea la división del trabajo y la lucha de clases; pero estas "contradicciones" son los factores indispensables para el movimiento de avance que culminará en un todo armonioso, la solución final de las diferencias en la unidad, sea concebida ésta como un progreso infinito hacia una meta trascendente, como en Hegel, o una sociedad racional alcanzable, como en Marx. Para estos pensadores la historia es un drama en el cual existen contendores violentos. En ella ocurrirán terribles tribulaciones, choques, batallas, destrucción, consternador sufrimiento; pero el cuento tiene, debe tener, un final feliz. Para los pensadores utópicos de esta tradición, el final feliz es una serenidad atemporal, el resplandor de una sociedad estática, libre de conflictos, una vez que el Estado se ha marchitado y

toda autoridad constituida se ha desvanecido: una anarquía pacífica en la que los hombres son seres racionales, cooperadores, virtuosos, felices y libres. Este es un intento de tener lo mejor de ambos mundos: permitir el conflicto inevitable, pero creer que es, al mismo tiempo, ineludible y un estadio temporal a lo largo de la senda hacia la total autorrealización de la humanidad.

Sin embargo, persisten dudas, y ha sucedido así desde el reto lanzado por los irracionalistas. Esa es la perturbadora herencia del movimiento romántico; ha penetrado en la conciencia moderna a pesar de todos los esfuerzos por eliminarla o sortearla, o explicarla como un mero síntoma del pesimismo de la burguesía inquieta por la conciencia, pero incapaz de enfrentarla, de la cercanía de su ineludible condenación. Desde entonces la "filosofía perenne", con sus verdades objetivas inalterables fundadas en la percepción de un orden eterno tras el caos de las apariencias, se ha puesto a la defensiva ante los ataques de los relativistas, pluralistas, irracionalistas, pragmáticos, subjetivistas y de ciertos tipos de empirismo; y con su declinación, la concepción de la sociedad perfecta, que deriva de esta gran visión unitaria, pierde su poder persuasivo. Desde este tiempo en adelante, quienes creen en la posibilidad de la perfección social tienden a ser acusados por sus oponentes de tratar de imponer un orden artificial a una renuente humanidad, de tratar de hacer encajar a seres humanos, como ladrillos, en una estructura preconcebida, de forjarlos en lechos de Procrusto, y de hacer vivisecciones a seres vivientes en pos de un esquema fanáticamente mantenido. De ahí la protesta —y las antiutopías— de Aldous Huxley, u Orwell, o Zamyatin (en Rusia a comienzos de los años 20), que pintan un horroroso cuadro de una sociedad sin fricciones, donde las diferencias entre los seres humanos son, en lo posible, eliminadas, o al menos reducidas, y el patrón multicolor de la variedad de temperamentos humanos, de inclinaciones, de ideales —en suma, el flujo de la vida— es reducido brutalmente a la uniformidad, oprimido por una camisa de fuerza social y política que duele y tulle y termina por aplastar a los hombres en el nombre de una teoría monista, el sueño de un orden perfecto, estático. Este es el núcleo de la protesta contra el despotismo uniformizador que Tocqueville y J. S. Mill pensaban que estaba avanzando sobre la humanidad.

Nuestros tiempos han visto el conflicto de dos visiones irreconciliables. Una es la visión de aquellos que creen que existen valores eternos, vinculantes para todos los hombres, y que la razón por la cual los hombres todavía no los han reconocido o realizado radica en una falta de la capacidad, moral, intelectual o material que se necesita para alcanzar este fin. Tal vez las mismas leyes de la historia nos hayan retenido este conocimiento: en una de las interpretaciones de estas leyes, es la lucha de clases la que ha distorsionado tanto las relaciones entre los hombres que éstos han quedado ciegos a la verdad, y de

esa manera se ha impedido una organización racional de la vida humana. Pero ha habido bastante progreso como para permitir que ciertas personas vean la verdad; en la plenitud de los tiempos la solución universal se hará clara para los hombres en general; entonces terminará la prehistoria y comenzará la verdadera historia humana. Así lo sostienen los marxistas, y tal vez otros socialistas y profetas optimistas. Esto no es aceptado por aquellos que declaran que los temperamentos humanos, dotes, perspectivas, deseos difieren permanentemente unos de otros, que la uniformidad mata; que los hombres pueden vivir vidas plenas sólo en sociedades con una textura abierta, en las cuales la variedad no sea meramente tolerada sino aprobada y alentada; que el desarrollo más pleno de las potencialidades humanas puede ocurrir sólo en sociedades en las que existe un amplio espectro de opiniones —la libertad para lo que J. S. Mill llamaba "experimentos en vivir"—, en las cuales existe libertad de pensamiento y de expresión, visiones y opiniones que chocan entre sí, sociedades en las cuales la fricción y aun el conflicto son permitidos, aunque con reglas para controlarlos y evitar la destrucción y la violencia; que la sujeción a una ideología única, no importando cuán razonable e imaginativa sea, les roba a los hombres libertad y vitalidad. Puede que sea esto lo que Goethe quiso decir cuando, después de leer el *Système de la nature* de Holbach (una de las obras más famosas del materialismo francés del siglo XVIII, que apuntaba a una especie de utopía racionalista), declaró que no lograba entender cómo alguien podría aceptar un asunto tan gris, lúgubre, cadavérico, desprovisto de color, vida, arte, humanidad. Para aquellos que abrazan este individualismo teñido de romanticismo, lo que importa no es la base común sino las diferencias, no lo uno sino lo mucho; para ellos el anhelo de unidad —la regeneración de la humanidad mediante la recuperación de una perdida inocencia y armonía, el retorno de una existencia fragmentada hacia el todo omniabarcante —es una ilusión infantil y peligrosa: aplastar toda diversidad y aún el conflicto en aras de la uniformidad es, para ellos, aplastar la vida misma.

Estas doctrinas no son compatibles entre sí. Son antiguas antagonistas; en su forma moderna ambas dominan a la humanidad hoy día, y ambas son resistidas: organización industrial versus derechos humanos, reglas burocráticas versus 'hacer lo propio'; buen gobierno versus autogobierno; seguridad versus libertad. A veces una demanda se transforma en su opuesto: exigencias de participación democrática se transforman en opresión de las minorías, medidas para establecer igualdad social aplastan la autodeterminación y ahogan el genio individual. Junto con estos choques de valores persiste un antiguo sueño: la solución final a todos los males humanos existe, tiene que existir —y puede ser encontrada—; ella se puede lograr, ella vendrá, con seguridad, a través de la revolución o por medios pacíficos; y entonces todos o la vasta

mayoría de los hombres serán virtuosos y felices, sabios y buenos y libres; si tal situación puede ser alcanzada, y una vez alcanzada dure para siempre, ¿qué hombre en sus cabales desearía retornar a las miserias del peregrinaje de los hombres por el desierto? Si ello es posible, entonces efectivamente ningún precio es muy alto para ser pagado; ¿habrá algún monto de opresión, crueldad, represión, coerción demasiado grande si éste, y sólo éste, es el precio por la salvación final de todos los hombres? Esta convicción otorga una amplia licencia para ocasionar sufrimiento a otros desinteresados, a condición de que se haga por motivos puros. Pero si uno cree que esta doctrina es una ilusión, sea sólo porque algunos valores finales pueden ser incompatibles entre sí y la noción misma de un mundo ideal en el cual son reconciliados sea una imposibilidad conceptual (y no meramente práctica), entonces, tal vez, lo mejor que uno pueda hacer es tratar de promover alguna clase de equilibrio, necesariamente inestable, entre las diferentes aspiraciones de diferentes grupos de seres humanos —al menos para evitar que traten de exterminarse entre sí, y, en lo posible, evitar que se hieran unos a otros— y promover el máximo grado practicable de simpatía y comprensión, probablemente nunca pleno, entre ellos. Pero éste no constituye, *prima facie*, un programa tremendamente excitante: un sermón liberal que recomienda una maquinaria diseñada para evitar que la gente se haga demasiado daño, dando a cada grupo humano suficiente espacio para realizar sus fines propios, idiosincráticos, únicos y particulares, sin que interfieran mucho con los fines de otros, no es precisamente un apasionado grito de batalla como para inspirar en los hombres el sacrificio y el martirio y los hechos heroicos. Con todo, si fuera adoptado podría evitar la destrucción mutua, y al final, preservar al mundo. Emanuel Kant, un hombre muy alejado del irracionalismo, observó una vez que "De la torcida madera de la humanidad nunca salió algo derecho". Y, por esa razón, no hay solución perfecta posible, no solamente en la práctica sino en principio, en los asuntos humanos, y cualquier intento para producirla es probable que conduzca al sufrimiento, la desilusión y el fracaso.□

DESDE EL PERIODISMO

Jorge Edwards

El periodismo, en su condición de crónica, testimonio, prosa memorialística, forma parte de los orígenes de la literatura moderna; es más, constituye una de las vertientes de la modernidad literaria. De ahí que el periodismo, se señala en estas páginas, más que una ciencia o una técnica, es un arte ligado a la literatura, cuyo ejercicio no puede controlarse y reglamentarse en la misma forma en que se controla el ejercicio de profesiones tales como la medicina o la ingeniería. Además —se subraya—, es una opción literaria que se relaciona con la libertad de expresión y, en general, con las libertades individuales.

En este último aspecto, observa el autor, el periodismo adquiere su forma moderna en el siglo XVIII, durante el auge de la Ilustración, del racionalismo y de la ideología liberal. Las repúblicas latinoamericanas, y Chile en forma muy particular, recogieron estas nociones desde los primeros años de la Independencia. El periodismo ilustrado, civilizado, crítico, en la prosa de personajes como Andrés Bello, Lastarria, Pérez Rosales, Vicuña Mackenna, y en la de exiliados en Chile como Sarmiento y Alberdi, imprime desde aquella época un carácter original a toda nuestra literatura.

JORGE EDWARDS. Escritor, ensayista y columnista en varias publicaciones nacionales. Autor de las novelas *El peso de la noche; Persona non grata; El museo de cera y Convidados de piedra.* Entre sus libros de cuentos cabe destacar *Las máscaras*; *Temas y variaciones y* su obra más reciente, *Fantasmas de carne y hueso* (1992).

Estudios Públicos, 53 (verano 1994).

De vez en cuando conviene mirar las cosas literarias desde la óptica del periodismo. El periodismo está ligado a los orígenes de la literatura moderna. Constituye una de sus vertientes, una de sus opciones. Desde la opción del periodismo entra en la escritura la visión crítica el registro de los sucesos y su comentario, el uso, y el uso inventivo, pero no abusivo, de la memoria. El primer escritor de esta especie: Montaigne. El primero en nuestro idioma: Baltazar Gracián. Los primeros en nuestro Nuevo Mundo: los cronistas de Indias.

"Quiero que se me vea en mi forma simple, natural y ordinaria, sin contención ni artificio: porque soy yo mismo el que me pinto", escribía Montaigne en la célebre advertencia al lector de sus ensayos completos, y agregaba: "De este modo, lector, soy yo mismo la materia de mi libro: no es razón para que emplees tus ocios en un tema tan frivolo y tan vano...". Se trata, claro está, de una modestia irónica. Generaciones de lectores, durante siglos, han empleado sus ocios en lecturas de aquella especie. ¿Por qué? Porque la escritura del yo es la del testigo, la del observador directo, la del que dice, "sin contención ni artificio", esto es, sin autocensurarse y sin dorar la píldora: yo estuve en tal parte y vi tales y cuales cosas con mis propios ojos, cosas que me inspiraron tales y cuales reflexiones.

La idea de que el periodismo sea una profesión controlada, sometida en su ejercicio a reglamentos y a títulos, como la medicina, la psiquiatría, la odontología, es un error grave, y es un error en el que ha incurrido, me parece, el nuevo proyecto de Ley de Prensa. Un médico sin estudios no pasa de ser un curandero. Un psicólogo sin suficiente preparación y que abre una consulta es un sujeto peligroso, capaz de causar estragos entre sus pacientes. Supongo que Hipócrates, heredero de una ciencia rudimentaria, que no se distanciaba todavía de la magia, carecía de título, pero después de él apareció la figura del médico profesional en la historia de Occidente. La medicina se convirtió en una ciencia y una técnica bien acotadas. El periodismo, por el contrario, está mucho más cerca del arte, es una de las formas de la expresión literaria. Y es una forma moderna estrechamente conectada con los orígenes de la modernidad, vale decir, con el espíritu crítico y con la consagración de las libertades individuales. Se puede estudiar, por consiguiente, para ejercer mejor el periodismo, pero no se puede limitar su libre ejercicio con el pretexto de los estudios. Hacerlo es tan disparatado como obligar a los novelistas o a los poetas a pasar por talleres literarios. Los talleres, por lo demás, son lugares de práctica, no de formación académica. Mejor dicho, son lugares donde la formación se obtiene a través de la práctica y del enfrentamiento con los lectores.

No sólo veo una relación evidente entre el periodismo y la modernidad literaria y política. También veo que la tradición chilena, al asimilar después de la Independencia, desde los primeros tiempos republicanos, elementos esenciales de la modernidad europea, registra de inmediato un brote notable de escrituras testimoniales, de crónicas, de memorialismo. El estilo ilustrado, civilizado, crítico, de un Jovellanos, un Leandro Fernández de Moratín, un José María Blanco White, se desarrolla con vigor en los nuevos países independientes y sobre todo en Chile, que durante décadas aparecería como el único "capaz de ser República hablando en español", como diría el general José de San Martín en una carta enviada desde su exilio en Europa. Blanco White mantiene una intensa correspondencia con Lastarria, citada a menudo por éste en sus *Recuerdos literarios*. Moratín es el maestro en París del joven Vicente Pérez Rosales, quien nos entregaría su testimonio muchísimos años más tarde en un extraordinario capítulo de sus *Recuerdos del pasado,* sobre el liceo español y sobre los exiliados de la época de Fernando VII, los "afrancesados". Andrés Bello hace la crítica de los nuevos libros europeos y de las nuevas ideas en los periódicos de su época. Los exiliados argentinos, encabezados por Sarmiento y Alberdi, se unen pronto a esa gran corriente del periodismo y del ensayo chileno del siglo XIX. Cuando los antiguos profesores de literatura decían que Chile carecía de imaginación, que sólo era un "país de historiadores", demostraban su nula sensibilidad frente a una prosa tan imaginativa, tan chispeante, tan dinámica, como la de un Pérez Rosales, un Vicuña Mackenna, un Jotabeche. Hay que buscar en esos autores, en esos personajes tan inclasificables, a caballo entre la literatura, la historia, la política, los rasgos más originales del pasado cultural chileno. Ese periodismo de las ideas y de la sensibilidad, que escapa por definición a todo control académico, reglamentario, es uno de los orígenes sólidos de nuestra literatura de hoy. De esa fuente brota el memorialismo burlón de Edwards Bello o de González Vera, la visión crítica de Gabriela Mistral, de Vicente Huidobro, de Nicanor Parra o Enrique Lihn. Es una tradición que podemos y que debemos reivindicar ahora. La desaparición del marxismo como ideología dominante y la revalorización de los pensamientos críticos y liberales anteriores hacen más difícil y oportuno este trabajo de recuperación cultural. Pérez Rosales o Vicuña Mackenna, que hasta hace poco, en períodos de fiebre ideológica y de polarización aguda, eran mirados como antepasados remotos, históricos, reducidos a la condición de textos escolares o de nombres de calles, se han transformado de nuevo en contemporáneos nuestros. Lo mismo ha sucedido con Blanco White, el cura escapado de los conventos de Sevilla y convertido a la filosofía crítica inglesa, o con Leandro Fernández de Moratín, que ahora conocemos en la intimidad

discretamente libertina en sus diarios y en el retrato amable, socarrón, sonriente, que nos dejó nuestro gran memorialista y periodista del siglo XIX.

Un buen ejemplo es el de Machado de Assis en el Brasil de fines del XIX. Si el periodismo, en su acepción más amplia, forma parte de los orígenes de la literatura chilena, también juega un papel decisivo en la formación de Machado de Assis, ampliamente reconocido en su tierra como el padre y el maestro de la literatura brasileña moderna. El adolescente Machado, hijo de un pintor de paredes mulato, criado en las "favelas" del Río de Janeiro de mediados del XIX, autodidacta puro, se presentó un buen día en la tertulia de una librería y entregó un artículo de su propia creación. Alguien, uno de los miembros de esa reunión amable y culta, sin pedirle, claro está, título alguno, entregó ese texto a un periódico y el muchacho encontró a los pocos días un trabajo doble: articulista de ese diario y aprendiz de tipógrafo. Era el comienzo de una larga historia, una historia que no se detuvo en Machado, que siguió hasta Guimaraes Rosa, Drummond de Andrade y tantos otros. Machado de Assis, que llegó a ser con el tiempo uno de los más grandes novelistas y cuentistas de la lengua portuguesa, nunca abandonó el ejercicio semanal de la crónica de periódico, tradición que los narradores y los poetas brasileños posteriores recogieron y continuaron. Machado fue incluso periodista parlamentario: una de las obras maestras de la literatura de su país es una larga crónica suya de este género, "O velho Senado" (El viejo Senado).

La inserción del periodismo en la comente central de la creación literaria es un fenómeno que se ha dado en todas las literaturas modernas: en la inglesa, la rusa, la francesa, la italiana. Balzac, que era un nostálgico del viejo orden, hizo una sátira terrible el periodismo en el ciclo novelesco de *Las ilusiones perdidas,* pero hablaba sin duda de los abusos de la prensa, de las deformaciones de la profesión, que ya se presentaban con rasgos bastante semejantes a los de hoy. Pero él escribió en las revistas y periódicos de su tiempo, así como Baudelaire, Guy de Maupassant, Emile Zola y tantos otros. Jean Paul Sartre, Albert Camus, Ernest Hemingway, George Orwell fueron escritores periodistas en tiempos muy recientes.

Ahora bien, aunque a menudo lo olvidemos, esa vertiente de la escritura periodística y testimonial es más fuerte, más decisiva, en el mundo nuestro. En las dos orillas del idioma, probablemente. La familiaridad con la escritura en la prensa de la generación española del 98 era una manifestación peninsular de actitudes asimiladas hacía tiempo en América Latina. Unamuno conocía a la perfección el ensayismo periodístico de Sarmiento, de Barros Arana, de Rodó. Pío Baroja, en sus memorias, retrata hasta la saciedad, con humor y con ironía, a una rica galería de escritores periodistas de España y América que pululaban por el París y el Madrid de comienzos de siglo. Todavía escuché

algunas de las historias barojianas en el París de comienzos de la década de los sesenta. No sé si aquellos escritores del 98 alcanzaron a conocer el trabajo de los mexicanos José Vasconcelos o Alfonso Reyes, pero no hay duda de que su prosa reflexiva, culta, intransigente, les habría interesado. Habría que preguntarse también si la originalidad de Borges, que en alguna medida consiste en moverse siempre en terrenos limítrofes o en tierras de nadie, entre el ensayo y la ficción, no deriva de esos ensayistas y cronistas anteriores. La relación entre el mexicano Reyes, atento a las literaturas clásicas, a Goethe, a Shakespeare, y sensible a la vez a su región del Anáhuac, y el bonaerense universal Borges, no es tan arbitraria como podría parecer a primera vista.

La relación de los escritores latinoamericanos actuales —Vargas Llosa, García Márquez, Bryce Echeñique, Cabrera Infante, Severo Sarduy, Cristina Peri Rossi— con el periodismo literario merece un estudio detenido. Es un punto de encuentro con la literatura contemporánea de España. Son escrituras que confluyen en espacios periodísticos de Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Bogotá, México. Nosotros, en Chile, como siempre, estamos un poco ausentes, un poco despistados. Y ahora, según me cuentan, para rematar las cosas, les vamos a exigir colegiatura y títulos académicos. ¿O estoy mal informado? □

ENSAYO

SOBRE LA CONDICIÓN LEGAL DE INFORMADOR

José María Desantes

En el presente trabajo se examinan dos interrogantes referidas a la condición legal de los informadores: por un lado, si éstos deben o no poseer un título de origen universitario; por otro, si deben o no estar colegiados en una corporación profesional.

La primera interrogante se responde afirmativamente a la luz tanto del derecho a la información como de un análisis del significado de los dos términos envueltos en esta cuestión: la universidad (pues lo que se exige con el título es, en definitiva, la capacitación en una ciencia que el documento atestigua) y el informador. En cuanto a la objeción a la titulación obligatoria desde el punto de vista del derecho de todo hombre a informar y comunicar, se afirma que ésta no infringe ese derecho, puesto que el informador no actúa en el uso de su propio derecho, sino por delegación o mandato tácito de todos los miembros de la comunidad. El informador tiene el deber con la comunidad de hacer y dar información; deber que no cabe ejercitarlo mal, según la noción común de deber. A la objeción de que el informador no puede

JOSÉ MARÍA DESANTES. Abogado y periodista. Doctor en Derecho y Doctor en Ciencias de la Información. Primer catedrático de Derecho de la Información de España, en la Universidad Complutense, hasta su jubilación. Profesor extraordinario de las universidades de Navarra, Católica de Portugal y Piura, de Perú. Autor de 15 libros publicados y más de 150 artículos de su especialidad. Entre los títulos de sus libros cabe destacar: *La información como derecho* (Madrid 1974), *La función de informar* (Pamplona, 1976), *Los límites a la información* (Madrid, 1991) y, sobre todo. *Fundamentos del derecho de la información,* considerado internacionalmente una obra básica de las Ciencias de la Información.

***Estudios Públicos,* 53 (verano 1994).**

saber de todo y, sin embargo, debe informar de todo, se responde señalando que el informador no tiene por qué conocer científicamente toda la realidad, sino saber adquirir el conocimiento que se requiere para aprehender esa realidad y ponerla en forma.

Respecto de la segunda interrogante, el análisis concluye que en un sistema jurídico no colegial, la colegiación obligatoria para una profesión determinada —en este caso la de informadores— y no para las demás "constituiría una carga discriminatoria carente de sentido jurídico".

Se plantean las interrogantes de si los informadores deben o no estar en posesión de un título universitario y si deben o no estar colegiados en una corporación profesional. La doble disyuntiva tiene algo de común: el aflorar a la superficie de la actualidad como problema de política legislativa. Pero el hecho de que emerjan en lugares distintos y distantes, con una mayor o menor tensión, indica que existe una radicación no precisamente superficial, sino profunda, de ambos problemas.

La ley ha de tener una justicia intrínseca como elemento nuclear, pues en otro caso sólo tiene forma, pero no sustancia de ley. La norma injusta es corrupción de la norma Pero, a su vez, ha de tener una adecuación política a la realidad social para que tenga eficacia. Para la perfección de la ley han de concurrir dos factores eficientes: la labor del jurista mediante una elaboración previa planteada sobre el valor de la justicia, y la visión del hombre de Estado que tiene en cuenta la *occasio,* las circunstancias de lugar y tiempo. Aquí, por razones obvias, voy a limitarme al primer aspecto. Y esto por vía de opinión personal, aunque ampliamente compartida; no reducida al supuesto de una ley, ocasión o país determinados, y siempre, por supuesto, sometiéndome a otro criterio de mejor fundamento.

Uno y otro problema, no obstante la característica común apuntada, deben tener un planteamiento diferente, conforme a su distinta naturaleza. El primero tiene por objeto inmediato a la persona humana, aunque con una evidente trascendencia comunitaria. El segundo se refiere primordialmente a la organización social, aunque con repercusión en el hombre individualmente considerado, lo que aconseja su exposición de forma sucesiva.

I

La cuestión de si es necesario, o al menos conveniente, que el informador tenga un título universitario se plantea en el mundo, históricamente, en fechas

relativamente recientes, que alcanzan a poco más de seis decenios. Esto no significa que carezca de fundamentos radicados en la naturaleza de las cosas y que no existiesen previamente centros universitarios de investigaciones y enseñanza de la información, bajo distintas denominaciones. La actualidad es a veces síntoma de mera contingencia; otras, por el contrario, es la emergencia de algo incontingente, permanente y, por tanto, natural. La proclamación universal de los derechos humanos es un ejemplo claro del segundo supuesto. Y no debemos olvidar que la información es un derecho humano natural, como evolución del derecho natural a comunicarse, aunque no se haya reconocido y descrito públicamente hasta la Declaración de 1948.

Hay que tener en cuenta que la exigencia de un título no es un requisito material, sino formal. El título universitario no es más que la ejecutoria o el instrumento probatorio de que el informador ha adquirido una formación suficiente dada la confianza que la sociedad deposita en la institución universitaria que lo expide. Lo que se exige no es el título, sino la capacitación que el documento atestigua. Aclarado este punto, el planteamiento riguroso del problema requiere definirse previamente acerca de la significación de sus términos materiales que, en nuestro caso, resultan claros: universidad e informador.

Independientemente de que cada universidad concreta cumpla o no con su misión, la universidad, como ideal en cuanto institución, tiene muy definido su objetivo: educar al hombre a nivel superior mediante la investigación y la enseñanza de la ciencia. El tema ha sido objeto de largas exposiciones que aquí hemos de abreviar. Por ciencia cabe entender el conocimiento causal de la realidad. Las concepciones anticausalistas de la ciencia han caído al tiempo que la interpretación materialista del mundo. Este conocimiento causal, original o trasladado mediante la docencia, no solamente supone una aportación, un incremento de conocimientos, como indica la palabra latina *educare,* sino un cultivo, una cultura, un crear las condiciones necesarias para que se desarrolle lo que el hombre lleva adentro como un germen, que es lo que significa la palabra latina *educere.* Ambos sentidos cooperan a la constitución completa de la personalidad del hombre que se vierte después, entre otros aspectos, en el profesional.

El conocimiento de las cosas por sus causas supone un esfuerzo creador que genera hábitos intelectuales en el hombre, los que le permiten conocer por sí mismo, una vez formado, el qué, el porqué y el para qué de las cosas. Se ha dicho, con razón, que la universidad ofrece "en vez de destrezas concretas, hábitos intelectuales que, por ser básicos, facilitan su aplicación a circunstancias muy variadas y cambiantes", y que habilitan al egresado no sólo para hacer labores en serie o afrontar los problemas tal como los ha aprendido, sino también para aplicar su conocimiento causal a lo insólito, a lo imprevisto por

imprevisible en el momento en que lo aprendió: es lo que, desde el mundo griego, se ha conocido con el nombre de *solercia*, hábito afín a la prudencia que permite la deducción de soluciones concretas implícitamente contenidas en los principios causales. De aquí que en la universidad, cuyos fundamentos teóricos no son directamente utilitarios, las enseñanzas técnicas han de impartirse *ad exemplum*, no como algo definitivo porque —sobre todo tratándose de materias informativas en plena erupción— cuando el futuro informador haya de aplicarlas ya habrán cambiado o evolucionado. Es el conocimiento científico y no el meramente técnico el que permite afrontarlas *ad libitum*. Menos apreciable que el conocimiento superficialmente técnico es la improvisación, el diletantismo o la *mera praxis*, por genial que sea el sujeto. Un gran pensador dijo que el genio es una larga paciencia.

El otro término del problema es el de informador, más rico en contenido que el de periodista, aunque en el idioma común se confundan. Es informador aquel que sabe poner la realidad externa o interna en forma de mensaje para transmitirlo por los medios técnicos de comunicación social conforme a sus respectivos lenguajes. La función del informador es, por tanto, informar, poner en forma: hacer información y dar información, las dos facetas complementarias de un deber complejo que corresponde a un derecho al que llamamos derecho a la información.

La información es así la concreción técnica de la comunicación o relación entre las personas humanas por medio de la palabra hablada o escrita, de la imagen o de símbolos equivalentes. Esta relación comunicativa constituye el entramado de la comunidad. No hay comunicación sin comunidad, ni comunidad sin comunicación.

Sin comunicación tampoco es posible la participación y el pluralismo entendidos conforme a una concepción auténticamente democrática. El papel del comunicador social, del informador, dada la universalización e intensificación de las comunicaciones, es el de clave de arco de todos los círculos comunitarios en que vive el hombre, desde el nuclear de la familia hasta el universal de la Humanidad, pasando, por supuesto, por el de la comunidad nacional.

El rol trascendental del informador en el mundo de hoy nos pone ya sobre aviso de la trascendencia humana y social de su formación, incluso con la de otras profesiones que, en data más o menos reciente, han exigido una educación a nivel universitario. Tal innegable trascendencia se pone más de relieve si se tienen en cuenta otros factores concurrentes.

La universalización comunicativa se debe al progreso técnico de los medios de comunicación social. La técnica, tan natural al hombre como la comunicación, no es sino la aplicación útil de la ciencia. Fomentar el progreso

técnico de los medios, dominarlos en el sentido de saberlos utilizar no por sus meros efectos, sino señorearlos por sus causas y, por ellas, mejorarlos exige ya una formación científica de los comunicadores por las razones ya dichas.

Todavía de mayor profundidad es la idea de que no todo lo comunicable merece de hecho el nombre de mensaje. Cada tipo de mensaje tiene un constitutivo esencial que es necesario que efectivamente lo constituya, lo que exige una doble formación para el conocimiento de tal constitutivo y su actuación, que tiene un aspecto teórico, y para la valoración entitativa de tal constitutivo que se presenta bajo el aspecto ético. La filosofía de la comunicación, la teoría de la información, la ética informativa son ciencias que solamente la institución universitaria, como aquí la hemos entendido, puede investigar y enseñar.

La información, necesaria al hombre esencial y existencialmente, es un derecho de los que a nivel universal se llaman derechos humanos; a nivel nacional o constitucional, derechos fundamentales; pero a nivel personal, que es al que se refiere todo derecho, es un derecho natural. Corresponde, como tal, a todo hombre. Es universal, es decir, no conoce excepción. Todo ser humano comunica y recibe comunicación. Le es necesaria para ser hombre y para vivir en comunidad, lo que indica que han de entrar en juego otras ciencias: la antropología, la política, el derecho. Ni éstas ni las anteriormente citadas se enseñan como en las facultades correspondientes, sino *more informativo,* específicamente como ciencias informativas. Toda ciencia, por particular que sea, posee un substrato en el que se apoya y por el que establece sus conexiones con las demás. El ámbito de la conexión es la universidad y el núcleo u objeto, en el supuesto que debatimos, la información. No se trata de formar sociólogos, juristas y otros profesionales subalternos, sino informadores. Y es desde la perspectiva de la información como se estudian tales ciencias vicarias o auxiliares; en este caso, de la ciencia de la información.

El derecho a la información, que corresponde a todo ser humano, es un derecho complejo, compuesto por tres facultades: investigar, recibir y difundir la realidad en forma de mensajes. Cada una de ellas lleva aparejada una serie de problemas para su correcta efectividad. No obstante, la recepción aparece como más fácil para el público; la investigación ya requiere un oficio, y la difusión no sólo lo requiere, sino que exige también tener a disposición un medio para emitir. El informador es el que domina o debe dominar la solución a los problemas, previstos o imprevistos, de la trilogía de facultades. El que el hombre de la calle, sujeto del derecho a la información, no sepa o no pueda ejercitar sus facultades no le priva de ellas. Las declaraciones o proclamaciones de derechos no son, por otra parte, crueles ironías que prometen y no dan. La evidencia de esta falsa contradicción es la misma que se presenta en todas

las profesiones: el informador no actúa en el uso de su propio derecho, sino del derecho de todos los demás hombres. Es la delegación o mandato tácito de todos y cada uno de los componentes de la comunidad lo que vincula de tal modo al informador, que se ha podido decir con fundamento que su propio deber profesional procede de dos raíces: el hacer y dar información para satisfacer la facultad de recepción; el hacer y dar información para satisfacer, respectivamente, las facultades de investigar y de difundir. Toda profesión se legitima por el servicio que presta a la sociedad. El servicio del informador consiste en este constante hacer y dar; en sentirse sujeto de un deber que ha de cumplir con virtuosismo, a nivel de la que se ha llamado excelencia informativa.

El informador no actúa en nombre propio, pero sí con su propia responsabilidad moral, social y jurídica. El conocimiento del deber troncal de informar y sus ramificaciones, del derecho al que satisface, de la responsabilidad que genera en el operador de información, no puede tener un nivel meramente empírico ni técnico, sino que ha de llegar a la cumbre de lo causal, es decir, de lo científico. En su quehacer diario el informador se encontrará con problemas inéditos humanos, técnicos, éticos y jurídicos que habrá de resolver con la urgencia y seguridad que exige la información y sin mengua de la calidad y rectitud de la solución.

Este hábito intelectual de resolver lo insólito, al que hemos llamado *solercia*, se convierte en "experiencia de futuro", en previdencia o providencia, de tal modo que, tanto desde el punto de vista del afrontamiento técnico de la realidad informativa, cuanto de su tratamiento ético y jurídico, el profesional de la información es un creador: crea el mensaje, crea el modo de ponerlo en forma, crea su *ethos* o actitud generalizada frente a los problemas éticos, crea de manera directa o indirecta las normas jurídicas que rijan su comportamiento, su hacer y el resultado de su hacer para dar. El espíritu creador, el pensar creador, la conciencia creadora, liberan lo pensado en la libertad de su propio y autóctono ser. es la libertad que, a su vez, crea libertades. La ciencia es independiente de su finalidad útil, depende tan sólo de la verdad objetiva, lo que hace que el informador preparado científicamente tenga un espíritu libre y pueda cumplir su deber de libertad. *Es* informador, no desempeña una labor informativa en virtud de una relación laboral por designación caprichosa y variable. Por el contrario, la legitimidad para tal relación o para el desempeño libre de la profesión le viene dada porque cualitativamente ha adquirido el carácter de informador; de profesional liberal que se sitúa en las antípodas del mercenario, lo que se traduce en instituciones peculiares a tal oficio, como, por ejemplo, la cláusula de conciencia.

En esta desembocadura de la polémica o diálogo acerca de si el informador debe tener o no una formación universitaria no han dejado de

plantearse obstáculos u objeciones a la opinión afirmativa. Una de ellas tuvo su punto álgido hace algunos años, aunque hoy ha remitido sensiblemente en la doctrina y en la legislación comparada. Si el derecho a la información —se dice— o derecho a comunicar es de todo hombre, sea o no universitario, no tiene por qué exigirse la titulación universitaria a los profesionales. La solución a este reparo es simple: todo hombre informa o puede informar en virtud del ejercicio de un derecho, lo ejercite bien o mal para su eficacia. El informador, en cambio, informa en función del cumplimiento de un deber frente a la comunidad y a todos y cada uno de quienes la constituyen. Según la noción común de deber, no cabe ejercitarlo mal. Más todavía: debe cumplirse del mejor modo posible. Es lógico que el profesional tenga una formación sólida, lo más sólida alcanzable, que le interese a él mismo en conciencia para poder servir y que interese a la comunidad que recibe su servicio. Toda profesión se legitima o justifica por el servicio que presta a la sociedad. Por eso, incluso en los países en que la titulación no es obligatoria, los informadores, inicialmente o durante su ejercicio profesional, están acudiendo a los centros universitarios a formarse, y las empresas informativas prefieren a los titulados en ciencias de la información o a titulados universitarios de especialidades afines, si no existe la Facultad comunicativa específica. Y si la Facultad existe y entrega títulos superiores oficialmente reconocidos, el desempeño sin título de la profesión supone defraudación para sus egresados.

Otra objeción que se hace a la exigencia de su formación científica es la de que el informador, que ha de informar de todo, no puede saber de todo: no hay una ciencia general que le permita comunicar cualquier fenómeno de la realidad y menos opinar acerca de él. Se ha creado el mito de que el informador sabe muy poco de muchas cosas, lo que trivializa la información. Veamos. Aparte de que existe un aprendizaje general de la información; otro de la información especializada, que ofrece las claves de cualquier especialización, y la posibilidad de estudiar las diversas especializaciones informativas, el informador no tiene por qué conocer científicamente toda la realidad, lo que resultaría imposible. Sabe aprehender la realidad y ponerla en forma. Si la aprehensión y la puesta en forma exigen un conocimiento especial no tiene por qué poseerlo, sino saber adquirirlo. Los romanos, quizás el pueblo de mayor sentido práctico de la historia, aseguraban: *qui scit ubi scientia est habendi est proximus.* El profesional debe saber quién, qué y cómo: dónde está la fuente, personal o real, y cómo investigarla. En esto consiste el cumplimiento delegado de la facultad de investigación. Al fin de cuentas, esta exigencia plural de conocimientos ocurre en otras profesiones, como las jurídicas. El jurista tiene la misión de rectificar, de hacer que las cosas sean rectas. Y estas cosas pueden ser de lo más variadas: desde el crimen a la santidad, desde el agro al urbanis-

mo, desde el hombre a la comunidad, desde la familia a la sociedad internacional. El hombre bien preparado para el trabajo intelectual, como es el del informador, no es precisamente el que lleva un caudal de conocimientos en la memoria, que es una facultad auxiliar del entendimiento y de la voluntad, sino el que sabe dónde encontrarlos y cómo interpretarlos o movilizar a quien los sabe interpretar. Y estos dos aspectos sólo la ciencia es capaz de enseñarlos. Al definir la jurisprudencia, los juristas romanos diferenciaban la *scientia* de la justicia y la *notitia* de las cosas divinas y humanas.

La información se ha universalizado merced a una serie de factores humanos, entre ellos el informador. De ahí que ha surgido la idea de la universalización del derecho a la información. De ahí también que el informador ha de tener un horizonte universal. Se es informador no en el país que exige o no titulación universitaria, sino en todo el mundo. Como todos los fenómenos sociales, éste va progresando de manera escalonada. Hasta ahora, aparte de los cambios de nacionalidad o de la permisión de que actúen como informadores personas extranjeras, la salida al exterior se reducía al intercambio de corresponsales o enviados especiales. Ya en la Comunidad Europea la libre circulación y establecimiento de profesionales y la libre prestación de servicios en todos los países comunitarios están poniendo de relieve que los profesionales de los países con más exigencia formativa en sus legislaciones internas se imponen a los de los países sin exigencia alguna o con una simple exigencia de formación técnica o profesional. La competitividad no se da solamente en términos económicos, sino también en los humanos y académicos. Y en estos últimos se camina hacia la competencia universal.

La conclusión a que nos llevan las consideraciones expuestas, y quizás otras que podrían hacerse, es patente: la exigencia de un título universitario, como prueba de una formación informativa suficiente, es necesaria en el momento actual de la civilización y la cultura. Las circunstancias sociales de cada país determinarán que se aplique este principio del modo más oportuno en su legislación concreta.

La cuestión de la existencia de una corporación profesional y la inscripción obligatoria en ella puede estar en relación con la de la titulación universitaria, en el caso en que los ordenamientos jurídicos reserven la designación y carácter de colegios profesionales a aquellas corporaciones cuyos colegiados precisan de tal titulación superior.

Pueden darse, sin embargo, variantes en la denominación de las corporaciones y en su destino a encuadrar titulados universitarios. Los que aquí definiremos como Colegios son, por definición, de titulación superior y de incorporación obligatoria. Bien entendido que lo es para todos los profesionales de todos los Colegios. No existe una corporación de tipo colegial que exija estar colegiado y otra que no. Si así fuese, en la concepción europea, no sería tal Colegio, aunque tuviese tal nombre. Y, de hecho, algún caso se ha dado de esta suplantación nominativa.

La agrupación de las personas que tienen los mismos intereses, vínculos, situaciones o relaciones es natural. Por eso, es un derecho natural el que, en términos generales, se llama derecho de asociación, reconocido en la parte dogmática de las constituciones de los Estados de derecho y en la Declaración de Derechos Humanos de 1948 (Artículo 20,1). En tal significado general es un derecho de doble dirección: a asociarse y a no asociarse (Artículo 20: 2 de la misma Declaración).

Pero esta agrupación de carácter general, a la que llamamos asociación, tiene diversos modos de manifestarse. Prescindiremos aquí, por razones obvias, de los partidos políticos o de las agrupaciones civiles con fines religiosos.

Para nuestro objetivo, pueden distinguirse tres clases de agrupaciones que, en la doctrina y en la legislación comparada mayoritaria europea, se denominan, respectivamente, asociaciones profesionales, sindicatos y colegios. Hay que anticipar que, aunque de base asociativa las tres, tienen institucionalmente diferentes objetivos, por lo que es compatible que una misma persona esté afiliada simultáneamente a entidades de los tres tipos, como ocurre en el sistema legal español, cuya Constitución regula, en artículos diferentes, el género de asociación y cada una de las especies.

La asociación profesional constituye un supuesto concreto de la asociación en general. Los intereses que aquí convocan a asociarse son solamente profesionales, a diferencia de otras asociaciones con fines deportivos, culturales, benéficos, etcétera. Incluso tales fines pueden no ser comunes a toda una profesión, sino a una parte de ella: Asociación de Abogados Jóvenes o de Médicos Cardiólogos, por ejemplo.

Como tales asociaciones están sometidas a la regulación general de estas entidades, se les concede personalidad jurídica por su simple creación, con la única condición de que sus fines sean lícitos. La inscripción en un registro administrativo tiene carácter meramente probatorio de su personalidad para poder actuar en la vida jurídica. Y, como tales asociaciones, la afiliación a ellas es voluntaria y libre, lo mismo que la desafiliación. Su carácter y actuación son completamente privados. La administración o, en su caso, los tribunales de justicia, intervienen tan sólo cuando se utilizan para encubrir actuaciones ilícitas y, por tanto, distintas o contrarias al fin para el que fueron creadas.

En Europa, las asociaciones profesionales de periodistas aparecen a finales del siglo XIX o principios del XX con un objetivo mutualista o de asistencia social gratuita para sus afiliados, a la sazón no titulados, por la inexistencia de centros de estudios informativos: servicio médico, asesoría jurídica, construcción de viviendas en comunidad, etcétera. Y siguen teniendo, cuando no se han convertido en colegios, lo que ha ocurrido en algún caso, el mismo régimen que en su origen, a pesar de que sea exigida la titulación.

El segundo tipo de persona jurídica de origen asociativo —es decir, no fundacional— es el sindicato. De creación también privada, aunque con un reconocimiento oficial, el sindicato, en principio, agrupa a personas que tienen una relación laboral con una empresa. En su origen lo componen, por tanto, asalariados, sea en general, sea de un sector económico determinado, sea de un oficio concreto. En tiempos recientes, se ha extendido a los funcionarios. Y, en este momento, pugnan, con mucha dificultad, por surgir los que agrupen a miembros de las Fuerzas Armadas.

La finalidad del sindicato es la defensa de la clase obrera o dependiente de una empresa u organización. Se concreta, en consecuencia, al contrato de trabajo y a las condiciones y circunstancias adyacentes a él, como régimen de prestación, remuneraciones, servicios de asistencia, convenios colectivos, etcétera. Los sindicatos intentan introducirse, como tales, en la vida de las empresas a través de los órganos de participación laboral. Los empresarios se resisten. El *Katholiken Tag* de Bochum, en 1949, consideró que, en la vida de la empresa pueden intervenir los empleados afiliados a cualquier sindicato; pero no el sindicato como organización asociativa personalizada.

Los sindicatos suelen regirse por una ley especial que determina las peculiaridades respecto de las asociaciones. Tienen un registro específico que califica sus fines; formas internas de regirse, que han de ser democráticas, y origen, administración y destino de sus fondos económicos. La afiliación y desafiliación son voluntarias. Los acuerdos, como convocatoria a huelgas, por ejemplo, obligan solamente a los sindicados, aunque no hayan votado a favor o se hayan abstenido. No obliga a los no afiliados, aunque el sindicato quiera conseguirlo. Sus resoluciones son recurribles en vía civil o en la misma vía que los contratos laborales en aquellos países que tienen una jurisdicción específica apellidada como social.

El tercer modelo de agrupación asociativa profesional es el colegio. De fundación voluntaria en su origen, no adquiere la condición de tal hasta su reconocimiento solemne que, en algunos Estados, ha de hacerse por ley formal, lo que tiene su justificación por su posición mixta en la vida administrativa. En España, por ejemplo, el conjunto de colegios constituye lo que la doctrina conoce por Administración Corporativa, distinta de la central y de las locales.

Independientemente de su origen, el colegio ha de estar adscrito al ministerio del ramo: abogados a Justicia, médicos a Sanidad, etcétera. Tal adscripción tiene solamente efectos procesales y no merma la independencia jurídica y económica del colegio. Antes, al contrario, el Colegio es el defensor de la clase profesional ante los poderes públicos. *Los* efectos procesales se producen por cuanto los acuerdos del colegio en pleno o de sus órganos de dirección son recurribles en vía contencioso-administrativa, como si fuesen de la administración pública, aunque no lo sean.

El colegio, que agrupa a profesionales liberales —lo que es compatible con su dependencia de una empresa, como ocurre con los ingenieros, abogados de empresa y otros—, tiene por finalidad actuar en todos aquellos asuntos que afectan a la profesión como tal: validez de los títulos universitarios ostentados, reivindicaciones profesionales no laborales, audiencia previa preceptiva en las disposiciones legales que a la profesión atañen, normas de ética y de dignidad profesional, vigilancia del cumplimiento de tales normas, supervisión de honorarios profesionales con fijación de mínimos, ocasiones o supuestos, en que ha de intervenir preceptivamente un colegiado y categoría de tal intervención, etcétera. Tiene facultades sancionadoras que, aunque se dan al interior del colegio, pueden repercutir en el exterior: la sanción de baja temporal o definitiva como colegiado incapacita para la práctica de la profesión por un tiempo determinado o para siempre.

La afiliación al colegio es obligatoria en el sistema jurídico que aquí se describe. Los tribunales constitucionales han considerado plenamente compatible con el derecho general a no asociarse esta obligatoriedad específica. Aunque el colegio ha perdido históricamente la competencia para la prueba de la formación suficiente, hoy atribuida a la universidad, sí le compete lo que afecta a la condición misma de profesional; por ejemplo, un licenciado o doctor en derecho no puede llamarse abogado si no está colegiado. Y, por supuesto, no puede actuar como tal. En uno y otro caso, incurre, al menos teóricamente, en el delito de intrusismo. Es, en cambio, voluntaria la colegiación para los graduados, si no ejercen. Constituyen la categoría de no ejercientes con los mismos derechos que los ejercientes, excepto el valor de su voto que suele valer la mitad que el de la categoría de ejercientes.

Puede concluirse, por tanto:

a) Que las tres formas asociativas catalogadas son compatibles: un abogado joven, por ejemplo, puede asociarse; si trabaja en una empresa puede sindicarse; pero, en todo caso, ha de colegiarse. En el seno de los colegios se constituyen, a veces, asociaciones profesionales. No se crean, en cambio, sindicatos.

b) Que, dado el sistema jurídico colegial que se ha descrito, la colegiación obligatoria de los informadores, sin ser necesaria e indispensable, tiene ventajas indudables para los profesionales y para la sociedad, la que ha puesto los medios para que sus profesionales se formen. Tiene ventajas y desventajas para el Poder Ejecutivo: le ahorra actuaciones; pero le puede enfrentar con las profesiones.

c) Que, en un sistema jurídico no colegial, en el que los colegios no tengan las características descritas, la colegiación obligatoria para una profesión determinada y no para las demás constituiría una carga discriminatoria carente de sentido jurídico. □

ENSAYO

LEY DE PRENSA: HAY QUE LEGISLAR PARA EL FUTURO

Alejandro Guillier

En estas páginas se sostiene que una de las vías para cautelar el derecho a recibir una información fiable y de calidad estriba en la legitimación del periodismo como disciplina universitaria, con la consiguiente delimitación de una esfera de acción exclusiva. Esto significa, a la vez, que todo ciudadano seguiría estando en libertad para emitir opiniones y hacer comentarios especializados. Y este es el contexto, se señala, en que debe entenderse el establecimiento de un campo de trabajo exclusivo para los periodistas que contempla el proyecto de Ley sobre las Libertades de Opinión e Información y Ejercicio del Periodismo, enviado recientemente al Congreso. Es más, se advierte que esta disposición viene a reglamentar la exclusividad que ya está establecida en la ley vigente, que ha reservado a las universidades la formación de los periodistas.

Por otra parte, sin embargo, el autor hace presente que dicho proyecto de Ley no aborda diversas materias relativas al nuevo horizonte cultural y de las comunicaciones que se está gestando, y sobre las cuales debiera legislarse. Entre ellas: la necesidad de asegurar el acceso a la información estratégica; de preservar la identidad cultural; de dotar a los periodistas de instrumentos como el secreto de la fuente y la cláusula de conciencia; de asegurar una pluralidad de medios y de profesionalizar a las empresas informativas y periodísticas, de manera que éstas conformen su hacer a cánones y exigencias intelectuales y éticas.

ALEJANDRO GUILLIER. Periodista. Licenciado en Sociología (Universidad del Norte) y Magister en Ciencias Sociales (Flacso).

Estudios Públicos, 53 (verano 1994).

¿Necesitamos una Ley de Prensa?

Nuestra costumbre de consagrar en textos jurídicos nuestras más ingenuas utopías y hasta la más elemental conducta cotidiana desalienta una respuesta afirmativa a esta pregunta. Más aún, perturba la complacencia de nuestros círculos políticos e intelectuales ante las fórmulas jurídicas, como si ellas bastaran para ajustar la realidad a nuestros propósitos. Con frecuencia estas elaboraciones jurídicas son irreales y/o dejan a la realidad en la ilegalidad.

Pero, como vivimos de nuestras tradiciones y hábitos, optamos por apoyar la idea de legislar. Sin embargo, es preciso determinar que se trata de legislar para una emergente sociedad de la información, más que para una era que ya concluye.

Lo global, lo local

Atendamos a algunas consideraciones

Primero, asistimos a la transnacionalización de las economías. Las empresas multinacionales han tejido redes industriales, comerciales, financieras y tecnológicas que responden a sus propios intereses y desbordan los límites de los estados nacionales.[1] Esta transnacionalización se apoya en nuevas tecnologías que integran las telecomunicaciones con la informática. Su impacto se relaciona con un nuevo entorno cultural que se está digitando. Estas redes están irrigando datos, imágenes y sonidos, útiles para alimentar la toma de decisiones de quienes han logrado acceder a la información de calidad.[2] La cuestión estriba en que hoy el poder lo detentan quienes manejan la información estratégica. Quienes no accedan a ella o lo hagan sólo a segmentos marginales del sistema informativo están fuera de la toma de decisiones. La Ley de Prensa o Libertad de Expresión deberá asegurar a todo ciudadano el acceso a los datos mínimos necesarios para ser un actor en el proceso de formación de la opinión pública y de la toma de decisiones.

Segundo, se ha gestado un nuevo orden internacional que está estandarizando la oferta cultural conforme a pautas emanadas de las culturas predominantes. Incorporarse a este ordenamiento constituye una condición básica para ingresar con éxito al siglo XXI. Pero, ¿es preciso renunciar a

[1] Véase Osvaldo Sunkel, "Las relaciones centro-periferia y la transnacionalización", *Pensamiento Iberoamericano*, Nº 11, 1987.

[2] J. Reese, *El impacto social de las modernas tecnologías de la información* (Tecnos, 1987).

nuestra identidad cultural?; ¿es posible y necesario rescatar y potenciar nuestra propia cultura para proyectarnos al futuro? Pensamos que el proyecto de Ley debe atender a este desafío, estimulando la labor de producción de mensajes con contenido cultural autóctono que rescaten experiencias locales y que sean relevantes y consistentes. Este rescate de identidades deberá asumir que asistimos a una progresiva monopolización de los procesos informativos.

Tercero, estas nuevas tecnologías de la información son pequeñas, parecen responder con facilidad a una gran variedad de demandas y permiten interactuar. Por lo mismo, pueden ayudar a conformar un entorno tecnológico que cambiaría favorablemente nuestras vidas, estimulando formas de organización horizontales, descentralizadas y con gran espacio para la creatividad.[3] Además, la estructuración de redes o sistemas de información que almacenan enormes cantidades de información hacen de la búsqueda, ordenamiento y selección de información un proceso mental clave que debe cultivarse.

Asimismo, esta ferretería electrónica está catapultando una transición desde la empresa periodística que produce determinados medios para informarse, hacia el concepto de empresa informativa, que vende información sin importar el soporte físico de la misma.

A la información se accede conforme a sofisticados menús, capaces de atender variadas demandas de sus públicos.[4] Pero, ¿quién alimenta de datos la memoria de estas empresas informativas? ¿Con qué criterios se selecciona y jerarquiza la información que aparece en el menú? ¿Cómo se garantiza que estos archivos y sistemas de difusión no invadan ilegítimamente la intimidad de las personas? ¿Quién responde por la calidad y confiabilidad de la información? El proyecto de Ley no aborda estas dimensiones del nuevo horizonte cultural y de las comunicaciones que se está gestando.

Sobre principios y confusiones

¿Qué aborda, entonces, la Ley de Prensa?

El proyecto de Ley —dice su fundamentación— se propone consagrar el derecho del ciudadano a la información; reconoce que la prensa (debería decir, los medios de información) cumple una función vital para la vida democrática; se propone dignificar y facilitar la tarea informativa; pretende

[3] Julián Marcelo, "De la galaxia Gutenberg a la galaxia Von Neumann", revista *Chasqui*.

[4] Don Till, "Los periódicos en el año 2000"; y Malvin Golberg, "La televisión en el año 2000", ambos en revista *Chasqui*.

cautelar la veracidad de la información y sancionar los abusos cometidos en el ejercicio de la función de informar. Quiere garantizar, asimismo, la creación de medios informativos para asegurar al ciudadano el acceso a información plural y de calidad.

Compartimos estos propósitos. Sin embargo, en torno a los mecanismos propuestos, para asegurarlos, se ha generado un debate entre grupos de interés —empresarios y profesionales de la información— que es necesario abordar.

Se ha dicho que los artículos 4 y 5 del proyecto de Ley son inconstitucionales.[5] Al establecer un campo de trabajo privativo de los periodistas se estaría limitando el derecho a la información de las personas a difundir información. El periodismo sería una profesión que cualquier persona puede y tiene el derecho de ejercer. Más allá de estas afirmaciones doctrinarias, lo que en en verdad parece preocupar a los propietarios de empresas infomativas es que, por virtud de una ley, se pudiera limitar la libre contratación.

A decir verdad, lo que los propietarios objetan es que por ley se limite la libre contratación que tendría el propietario de un medio de información. No se conocen argumentos de por qué la profesionalización del periodismo pueda atentar contra la Libertad de Expresión, y la casi totalidad de las personas contratadas hoy por las empresas informativas son periodistas universitarios.

Sin embargo, es interesante recoger la tesis de la constitucionalidad de los artículos 4 y 5 del proyecto de Ley.[6] De los informes elaborados por Jorge Ovalle y Alejandro Silva Bascuñan puede concluirse que la tesis de la inconstitucionalidad de los artículos 4 y 5 confunde dos aspectos del proceso informativo: el ejercicio de un derecho y el ejercicio de un deber. Lo que el proyecto de Ley pretende regular es el ejercicio de la profesión de periodista (deber de informar) y no el derecho de los ciudadanos a la información. Una sociedad puede, y de hecho lo hace, establecer condiciones para el ejercicio de ciertas profesiones que estima vitales.

Recordemos, además, que el Congreso Nacional aprobó una ley, hoy vigente, que reconoce a la formación de los periodistas el carácter de exclusivamente universitaria. Sería absurdo que los parlamentarios estimaran ahora que cualquier persona puede ejercer esta profesión.

Más inconsistente sería postular la cohabitación entre esa legislación que reserva a las universidades la formación de los periodistas y otra ley que

[5] Véase informe de José Luis Cea, "Valor constitucional de los artículos 4 y 5 del anteproyecto de Ley sobre las Libertades de Opinión e Información y el Ejercicio del Periodismo", presentado a la comisión que elaboró el proyecto de Ley.

[6] Véanse los informes de Jorge Ovalle y Alejandro Silva Bascuñán presentados a la comisión que elaboró el proyecto de Ley.

reconociera a cualquier persona el derecho a ejercer la profesión. Sería un absurdo jurídico, que se prestaría para abusar de la fe pública. El ciudadano tiene derecho a recibir información de calidad y a confiar en su objetividad y transparencia.[7]

Conviene reparar, también, que el artículo 5 no concede el monopolio de la tarea informativa a los periodistas.[8]

El artículo 5 establece que toda persona tiene derecho a entregar antecedentes informativos y a emitir opiniones a título personal o en virtud de la especialidad del opinante. Todo ciudadano tiene derecho a opinar, y a difundir información. Pero ello no significa que tenga derecho a ejercer una profesión que, de hecho, desconoce.

La realidad obliga. Vivimos en la sociedad de la información. Redes de información recorren a la sociedad difundiendo toda clase de noticias. Pero es una distribución jerarquizada. Cada escalón representa un tipo de información al que acceden ciertos estratos sociales, según sus objetivos, disponibilidad económica y formación intelectual. Este desigual acceso a la información nos plantea el problema del derecho a la información. Hay sectores sociales que carecen de la posibilidad de acceder a los datos claves para la toma de decisiones en los asuntos de interés público. Sus posibilidades de participar en la toma de decisiones de manera informada son limitadas o nulas. La existencia de periodistas universitarios formados con criterios intelectuales y éticos es una garantía para que los ciudadanos no pierdan su derecho a informarse y debatir. Además, al periodista sólo compete aquel campo de la información que denominamos "noticias".[9] Se trata de los datos que permiten al ciudadano conocer los hechos actuales y de interés general, cuya ocurrencia afecta su vida individual y colectiva, y participar en el debate.

Los politólogos contemporáneos afirman que la democracia moderna se fundamenta en el pluralismo de opiniones, en la formación de mayorías respetuosas (consensos) y en el Estado de Derecho. Así, el gobierno en una democracia es el gobierno de la opinión pública. Pero, ¿cuándo estamos ante una opinión "pública"? Ello ocurre cuando se hace referencia a temas y materias que son de naturaleza pública, como lo es el interés general y el bien que una sociedad determinó es el de todos. Pero esa opinión pública es el fruto

[7] Véase Emilio Filippi, *La profesión de periodista, una visión ética* (Atenea, 1991).

[8] Véase proyecto de Ley sobre las Libertades de Opinión e Información y el Ejercicio del Periodismo.

[9] Véase José Luis Martínez Albertos, *Curso general de redacción periodística* (Ed. Mitre, 1987).

de las opiniones personales que interactúan con el flujo informativo y da lugar a los consensos. En suma, se plantea la exigencia de una opinión pública adecuadamente informada y capaz de adoptar sus propias decisiones, sustentadas en una base de información mínima.[10]

Lo que enseña la experiencia

Hay voces en Chile que cuestionan la calidad e, incluso, la necesidad de una formación universitaria para los periodistas.

¿Qué dice la experiencia?

Más del 80 por ciento de las personas que en Estados Unidos desempeñan funciones informativas en los medios son periodistas. Esa tendencia se observa en la mayoría de los países desarrollados. También en Chile. Aún más, en publicaciones de la Asociación Nacional de la Prensa se encuentran positivas evaluaciones del impacto del periodismo universitario en los medios. Y las quejas de los propietarios de medios locales o regionales apuntan a sus limitaciones para disponer en sus equipos de estos profesionales.

Otro antecedente a favor de la profesionalización del periodismo está en la tendencia universal de las actividades humanas hacia la especialización. ¿Por qué insistir en navegar contra la corriente de la historia?

Cuando se aprobó la ley que creó el Colegio en los años cincuenta, se la consideró un gran avance. Allí se planteó la formación universitaria. Los gigantes del periodismo criollo aplaudieron incondicionalmente la apertura de las primeras escuelas y se sintieron dignificados cuando se les invitó a dictar cátedras.

Se reconoce que "los periodistas de hoy tienen mejor formación que sus antecesores —escribió David Shaw, de *Los Angeles Times— y* el medio en que trabajan se ha hecho más serio y formal". En suma, predomina la responsabilidad sobre la tentación sensacionalista. Por cierto, hay aspectos no deseados. El ambiente de trabajo es más institucionalizado y conformista. Por ende, es justo y necesario cuestionar siempre la calidad del trabajo universitario. Pero ello no significa negar la labor de la universidad.

Otros formulan críticas más radicales. Cuestionan que el periodismo sea una profesión universitaria. Sostienen que carece de una perspectiva intelectual propia.

[10] Véase Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?* (Ed. Rozzili Libri, 1993).

Lo que enseña la Universidad

Hay en la vocación, en el alma del periodista, un sentido que le es propio. Un hombre de ciencia, o un profesional, para avanzar debe especializarse pacientemente. Cada vez más son expertos en una minúscula porción de la realidad. Saben mucho, pero de muy poco.

Diferente es el destino del periodista. Debe aprender a galopar al ritmo de los acontecimientos, necesita desplazarse entre mundos fragmentados y dispersos. Esa vocación por lo actual y lo diverso define su rol: recuperar la globalidad. El talento intelectual que se le exige a un buen periodista universitario es el talento integrador. Su capital consiste en su capacidad de descubrir la relación entre los sucesos noticiosos y los procesos globales que caracterizan a una época o a una coyuntura histórica. Su producto son esas visiones ordenadoras que tanto necesita el ciudadano de nuestro tiempo.[11]

Su actitud frente a los sucesos también es distintiva. El Estado pierde cuotas de poder. Las organizaciones intermedias ganan espacio. Por lo mismo, los temas generales vinculados a la marcha del Estado pierden importancia. Preocupan ahora las cuestiones concretas y específicas. Se necesitan expertos en información que atiendan las demandas informativas de grupos o segmentos especiales de la sociedad. Tal tarea no demanda la adhesión ideológica total e irrestricta. En este mundo segmentado y desideologizado, se demanda el aporte profesional eficiente y oportuno del periodista.[12]

Hay en esta actitud ante los hechos un acercamiento epistemológico distintivo. ¿Cómo enfrenta la realidad el periodista? ¿Cómo investiga y ordena sus evidencias? ¿Cuál es su relación con esa realidad una vez conocida?

La respuesta a estas interrogantes dice relación con su rol de mediador entre el o los públicos que demandan información específica y las fuentes que contienen esos datos reclamados. Profesionalizar el periodismo supone asumir un rol de mediador y garantizar el derecho a la información de sus públicos. Reconocer ese status profesional al periodista otorga al público el derecho a recibir un servicio profesional con cánones y exigencias intelectuales y éticas.

Pero no basta con reconocer el status profesional. La sociedad reconoce ese status precisamente para que el periodista disponga de una autonomía relativa frente a los dueños de los medios informativos o ante quienes gestionan esa propiedad, a objeto de que pueda negociar su rol de servidor público.

[11] Véase Everett Dennis, "El periodista inteligente", revista *Reflexiones Académicas*, Universidad Diego Portales, 1993.

[12] René Ríos, "La sociedad dejó de ser de masas: ¿Dónde está el público para los medios de comunicación de masas?", Universidad Católica de Chile.

Este propósito otorga sentido al artículo 8 del proyecto de Ley sobre la cláusula de conciencia.

Es necesario precisar esta facultad. No parece conveniente ni legítimo pretender que la cláusula de conciencia derive en una facultad o mecanismo por medio del cual el periodista pueda alterar o controlar la línea editorial de la empresa informativa. Fijar la línea editorial o la perspectiva ideológica de un medio informativo es un derecho y un deber de su director o, en definitiva, de su propietario. La función y el deber del periodista es informar dentro de los lineamientos editoriales legítimamente definidos. En esta línea de argumentación, parece excesiva la forma cómo se ha redactado el artículo 8 del proyecto de Ley.

La letra a) establece el derecho a negarse a realizar actividades informativas contrarias a los principios éticos y profesionales del periodismo. Eso es necesario y justo. Si la sociedad exige una formación exclusivamente universitaria a los periodistas y les reconoce un campo de desempeño privativo, es porque desea asegurar información de calidad y creíble. También la empresa periodística o informativa tiene la obligación de garantizar la transparencia, calidad y pluralismo del proceso informativo. Es deber, entonces, del periodista negarse a cumplir tareas que importen un ejercicio abusivo de la función de informar.

Pero el periodista no debe negarse a realizar actividades profesionales por el hecho de considerarlas contrarias a su ideología, credo religioso o convicciones. El periodista debería, simplemente, abstenerse de laborar en medios informativos que cuestionen tales convicciones personales. Sí es legítimo el derecho a renunciar a un medio informativo que ha cambiado sustancialmente su carácter o línea editorial. En esos casos, poco frecuentes, el periodista debe tener derecho a recibir una compensación por su aporte a la empresa informativa. Además, este mecanismo generaría mayor transparencia en la relación entre el profesional periodista y su empleador. Forzarlo a permanecer en una empresa por motivaciones exclusivamente económicas podría alentar conductas ineficientes o desleales.

Pluralismo y pluralidad

Hay, finalmente, otro aspecto del proyecto que interesa rescatar. Además del pluralismo que debe existir "dentro" de los medios, es necesario plantearse el pluralismo "de" medios.

El artículo 11 señala que el Estado debe garantizar el pluralismo en el sistema informativo. Sin embargo, la norma propuesta carece de fuerza. Se

limita a recomendar el "procurar" que el destino de fondos del presupuesto del Estado, órganos del Estado o municipios, asignados a avisaje, llamados a propuestas, concursos, etc., se canalicen a medios locales o regionales. Obviamente, tal artículo carece de fuerza y podría transformarse en un saludo a la bandera.

Se debe avanzar en, a lo menos, las siguientes direcciones: a) crear sistemas de financiamiento o créditos blandos para proyectos de comunicación o información, tal como existen para otros fines; b) distribuir los fondos asignados a las empresas y órganos del Estado (y semiestatales) para efectos de publicidad o información pública, considerando la necesidad de ayudar a promover y sostener los medios informativos locales y regionales; c) es preciso generar ítemes de los mismos presupuestos para apoyar la promoción de las culturas e identidades de las diferentes zonas y localidades del país. Un pueblo sin identidad y cultura propias no tiene destino en un mundo globalizado; d) hay que crear estímulos tributarios a las empresas para que apoyen las iniciativas culturales e informativas de las localidades y regiones.

Obviamente, es necesario asegurar que estos recursos económicos no acaben apoyando, directa o indirectamente, a los monopolios informativos o a las grandes cadenas periodísticas y/o informativas.

A manera de epílogo

Vivimos en la sociedad de la información. Nunca como en nuestra época el destino de la democracia dependió tanto del acceso del ciudadano a la información. Y hoy esa información circula por multimedios que, entre sus consecuencias no queridas, están acentuando la desigualdad en el acceso a la información estratégica, clave para participar en la toma de decisiones y crear opinión pública. Si esta tendencia no es modificada, la democracia será una quimera.

Podemos avanzar hacia tal objetivo por varias vías. Una es legitimando el carácter universitario del periodismo. Ello importa delimitar un campo exclusivo, referido únicamente a la elaboración de la información de actualidad que posee interés público (noticias). Queda en poder de todo ciudadano la libertad para entregar información, emitir opiniones o hacer comentarios especializados.

También es preciso dotar a este periodista universitario de los instrumentos que lo legitimen ante la sociedad como un defensor del interés público. La cláusula de conciencia en los términos más restringidos aquí expuestos es un mecanismo eficiente. Reconocer, además, al periodismo como una profe-

sión universitaria hace sostenible jurídicamente el secreto de la fuente. Esta es una condición necesaria para el acceso a la información del periodista y al derecho a difundir información de los ciudadanos (fuentes informativas).

Asimismo, se necesita "profesionalizar" a las empresas informativas y/o periodísticas para que cumplan con cánones básicos de un sistema de información de calidad y creíble.

Finalmente, es necesario asegurar una pluralidad de medios. La formación de grandes monopolios en la prensa chilena se debió a un tratamiento crediticio favorable a las grandes empresas. Esa fue una práctica abusiva que explica por qué en Chile las cadenas liquidaron, virtualmente, a los periódicos locales o regionales, pese a que en la actualidad existe una tendencia universal en sentido contrario. □

ENSAYO

¿LICENCIA PARA INFORMAR?

Pedro Gandolfo

Este artículo ofrece un análisis crítico de la cláusula contemplada en el Proyecto de Ley sobre Libertades de Opinión e Información, enviado al Congreso el 9 de julio de 1993, que reserva para los titulados de periodismo en universidades chilenas el ejercicio de esa profesión.
Dicha reserva legal —se plantea en este estudio— aparece inscrita en una estrategia de profesionalización que se basa en supuestas razones de bien común o interés colectivo. Sin embargo, un análisis desde distintas perspectivas —la libertad de expresión; las características de las universidades y del sistema universitario chileno; los rasgos que hoy presentan las profesiones en las sociedades modernas y el desarrollo de los medios de comunicación— permite deducir argumentos que ponen severamente en duda la conveniencia social de la restricción propuesta. La mejor defensa del bien común en esta esfera, se concluye finalmente en estas páginas, parece radicar más en la vigencia irrestricta de la libertad de expresión que en su limitación a pretexto de una fundamentación inadecuada.

PEDRO GANDOLPO. Abogado. Master en Filosofía, Universidad de Chile. Profesor de Derecho en la Universidad de Chile y en la Universidad Católica de Chile. Editor y columnista del diario *El Mercurio*.

Estudios Públicos, 53 (verano 1994).

1. Sentido de una reserva legal

El Proyecto de Ley sobre las Libertades de Opinión e Información y el Ejercicio del Periodismo, remitido por el Gobierno a tramitación legislativa, obedece a una estrategia de profesionalización del periodismo, uno de cuyos elementos claves es la reserva de la mayor parte de la información y de algunos aspectos de la opinión a quienes dicho proyecto califica como profesionales.[1]

La reserva legal de una actividad para que sea exclusivamente desarrollada por ciertas personas es, desde un ángulo jurídico y lógico, una prohibición. En efecto, consiste en prohibir la ejecución de determinadas conductas a todos quienes no reúnen las calificaciones exigidas por la ley. El carácter prohibitivo de la reserva se fortalece si se conecta la disposición que la establece con aquella que sanciona como delito el ejercicio ilegal de esa actividad.[2] Las prohibiciones, según el parecer unánime de la ciencia jurídica contemporánea,[3] son restricciones a la libertad, puesto que ésta, en su significación más elemental y primaria, consiste en la ausencia, dentro del sistema jurídico, de disposiciones que prohiban una conducta.

La materia de la reserva en este caso es la mayoría de las principales funciones informativas, es decir, reportear, elaborar y editar noticias, informaciones y crónicas habituales, y la dirección interna de los servicios informativos de un medio de comunicación social. También el proyecto restringe el ejercicio de la opinión, puesto que, al indicar que no son función privativa del periodista "la emisión y elaboración de opiniones propias o los comentarios referidos a la especialidad del opinante", podría entenderse, *a contrario sensu*, que sí se incluyen en la reserva la emisión y elaboración de opiniones "ajenas" y los comentarios no referidos a la especialidad del opinante.

Los beneficiarios de la reserva, es decir, quienes no están sujetos a la prohibición que de ella surge y que, por lo mismo, pueden desarrollar la

[1] Los artículos pertinentes del proyecto son el artículo 3, que define a los periodistas; el artículo 4, que indica cuáles son las funciones privativas de los mismos, y la disposición Segunda Transitoria, que autoriza a las personas que durante los cinco años anteriores a la publicación de la ley han ejercido las funciones privativas del periodista, sin poseer el título profesional universitario, a continuar haciéndolo, siempre que cumplan con los requisitos previstos por la ley.

[2] El artículo 213 del Código Penal chileno sanciona con presidio menor en su grado mínimo a medio el ejercicio ilegal de una profesión.

[3] W. N. Hohfeld, *Conceptos jurídicos fundamentales*, traducción de Genaro Carrió (Buenos Aires: Eudeba, 1968), y G. Williams.'The Concept of Legal Liberty", en *Essays in Legal Philosophy* (Oxford: Summers, R. S., 1970).

actividad, son tres categorías de personas: Primero, las que estén en posesión de un título profesional universitario de periodista válido legalmente en Chile. Segundo, las personas que, no reuniendo esa calificación, fueron asimiladas a ella por leyes anteriores[4] y, tercero, las que han desempeñado las funciones reservadas durante los cinco años anteriores a la aprobación del proyecto y posean licencia de educación media. Como se advierte, la reserva legal propuesta en favor de los titulados en periodismo en las universidades chilenas es sólo completa hacia el futuro, pues incluye una suerte de "amnistía" respecto de la situación actual y pasada.

2. Fundamentos de la reserva legal

Las argumentaciones en favor de la reserva de la función informativa a periodistas titulados en las universidades apuntan a razones de bien común e interés colectivo. En breve, se sostiene que el periodismo cumple una función pública o servicio público consistente en dar satisfacción al derecho del pueblo a ser informado y que, con el propósito de asegurar la mejor idoneidad técnica y moral de esa función, es preciso reservar su desempeño a profesionales que hayan adquirido la preparación científica necesaria en las universidades. Es útil, a mi entender, analizar las premisas principales en que se sustenta esta fundamentación.

a) El derecho a la información

El pueblo tiene derecho a la información; dicho derecho es originario, ya que deriva de la naturaleza humana, y posee una titularidad universal, es decir, corresponde a cada individuo de la especie humana por el solo hecho de nacer. Es un Derecho Humano Fundamental, el cual otorga a toda persona las facultades jurídicas de investigar, recibir y difundir la información. La libertad de información no es absoluta, sino que adquiere sentido y contenido en relación con el derecho a la información.[5]

[4] La principal de ellas es la ley 12.045.

[5] José María Desantes, "Ética y derecho en el control del contenido de los medios", *Libertad de expresión, ética periodística y desinformación*, editado por Tomás P. Mac Hale (Centro de Estudios de la Prensa, Facultad de Letras, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1988), pp. 301-314.

b) El periodismo como servicio público

Si bien todo individuo es originariamente titular del derecho a la información y ejerce la facultad de recibir información, en cuanto a las facultades de investigar y difundir carece de los medios, tiempo, organización y preparación para ejercerlas personalmente, delegándolas en los periodistas. El periodista recibe del pueblo un mandato tácito y general de investigar y difundir la información en su nombre. El periodismo, como mediador entre las fuentes y el pueblo, cumple, en consecuencia, una función o servicio público, ya que da satisfacción al derecho universal del pueblo a ser informado. El acto informativo, que el periodista cumple, es, por lo tanto, un acto de justicia, porque da al pueblo lo que es suyo: la información.[6]

c) La necesaria profesionalización del periodismo

Existe, pues, una diferencia sustancial entre el manejo de la opinión y la información. Así, "la opinión no requiere de profesionales; más aún, en una sociedad democrática es un derecho intransable de cada uno. Por tanto, para ejercer opinión los medios deben estar abiertos a todos quienes integren la sociedad. La transmisión de hechos, en cambio, que son el sustrato de las opiniones, hay que reservarla preferentemente a la acción profesional, de modo que pueda pedirse a quienes la ejercen algún control de sus actos".[7] Para garantizar, por ende, que el servicio público que prestan los periodistas sea de la mejor calidad, el periodismo debe constituirse en una profesión con un estatuto social y legal propio. Las profesiones son un género de actividad que se caracteriza por ser principal, habitual, estar dotada de una cultura propia, dar lugar a una personalidad o carácter, a una identificación y solidaridad de grupo, estar precedida de un largo período de estudios especializados, disponer de fases o etapas de desarrollo y de autonomía para fijar cuáles son sus límites,

[6] José María Desantes, *El futuro de los profesionales de la información* (Concepción, Chile: Ediciones de la Universidad San Sebastián, 1993), y Carlos Soria, "Más allá del capitalismo informativo", *Cuadernos de Información* 4/5, Centro de Estudios de la Prensa, Facultad de Letras, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1988, pp. 7-28.

[7] Silvia Pellegrini, "Cuatro razones que atan el derecho a la información a una sociedad libre", *Cuadernos de Información* 7, Centro de Estudios de la Prensa, Facultad de Letras, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1991, p. 133.

contenidos y acciones propias.[8] En el caso del periodismo, que se ha constituido como profesión en tiempo reciente, lo que lo especifica es el deber de informar y su ethos derivado y una formación científica que enseñe los contenidos, técnicas y métodos propios.[9] María José Lecaros afirma que la información debe tomar en cuenta al público y abrirle cada vez espacios más amplios, "pero sin ceder jamás el monopolio de un trabajo que exige profesionalismo y no puede ser abordado por nadie que no tenga la necesaria preparación, por buenas que sean sus intenciones".[10]

d) El periodismo como ciencia impartida en la universidad asegura la calidad de la información y el control ético

Dentro del esquema del periodismo como profesión, la idea fundamental es que éste se basa en un conocimiento que tiene el status epistemológico de ciencia. Con este fin, se estudian las "ciencias de la información", que abarcan tanto las disciplinas que investigan la información desde la sicología o la sociología como aquella que estudia la información "desde la información misma", de modo que "hoy se puede hablar con cierta seriedad de una teoría de la información".[11]

La ciencia es estudiada, desarrollada y ampliada en las universidades; son éstas las sedes donde, tradicionalmente, el saber científico puede alcanzar el nivel de excelencia que le corresponde y por ello, según la ley, sólo se lo puede enseñar en ellas. Allí se cumple "el largo período de estudios especializados" que se mencionó como uno de los elementos de toda profesión, dentro del cual las respectivas "ciencias de la información" pasan a formar parte del

[8] Gabriel Gyarmati y otros, *Las profesiones. Dilemas del conocimiento y el poder* (Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile, 1984), y María José Lecaros, "¿Quién controla la ética periodística?", *Cuadernos de Información* 7, Centro de Estudios de la Prensa, Facultad de Letras, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1981, pp. 67- 83.

[9] José María Desantes, *El futuro de los profesionales de la información, op. cit.*, pp. 15 y ss.

[10] María José Lecaros, "Hacia un periodismo de calidad", *Cuadernos de Información* 4/5, Centro de Estudios de la Prensa, Facultad de Letras, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1988, pp. 159 -175.

[11] María José Lecaros, "Algunas ideas en tomo a los programas de periodismo", *Finisterrae* 1 (julio de 1993), revista de la Universidad Finis Terrae, p. 96, y Francisca Alessandri, "El periodista: Adiós a la tiza y el pizarrón", *Finisterrae* 1 (julio de 1993), p. 101.

curriculum de las carreras de periodismo. En conformidad con ello, las escuelas de periodismo pasan a llamarse "escuelas de ciencias de la información" y el grado universitario que se otorga es el de "licenciado en ciencias de la información". La ciencia, estudiada y transmitida en las universidades, proporciona a quien la recibe la idoneidad técnica para cumplir con el deber de informar, núcleo de la profesión periodística.

El profesor José María Desantes pone muchísimo énfasis en este punto. Lo básico, según él, es que ya no basta afirmar que se es informador o se trabaja en un periódico para serlo, sino que es indispensable la formación científica "que sólo la universidad puede dar". "Ha pasado, dice, felizmente, la época del amateurismo, de la bohemia y del subgénero literario que tanto daño ha hecho a la calidad informativa, que ha traído consigo el desprestigio de la profesión, el déficit de confianza social y el descenso de credibilidad en la información".[12]

El acceso a la profesión periodística reservado a los titulados universitarios, además de la idoneidad técnica, garantiza un control ético sobre la profesión:

> "Dada la creciente complejidad de las actuales profesiones, paulatinamente se ha abandonado el método de aprendizaje en los medios y ha pasado éste enteramente a las universidades. Allí el alumno se interioriza no sólo de un modo de hacer, sino, más importante aún, de los contenidos propios de su actividad y los límites que ella tiene. Aprende no sólo a informar, sino a informar bien. Y mientras aprende, descubre las normas éticas referentes a la profesión.
> "Así, no es que las normas éticas se impongan desde fuera y arbitrariamente, sino, por el contrario, es a partir del estudio de la acción profesional y de la práctica misma que las normas éticas se van descubriendo, se van conociendo y se ensaya su aplicación permanente hasta que se logra convertirlas en costumbres profesionales".[13]

En el mismo sentido se pronuncia Silvia Pellegrini, quien señala que "el control ético de la libertad de información pasa necesariamente por una adecuada función profesional de quienes trabajan en la actividad informativa".[14]

[12] José María Desantes, "La previsible ordenación de la profesión informativa en Europa", *Comunicación y Sociedad* vol. II, Nº 2 (1989), pp. 116-117.

[13] María José Lecaros, "Algunas ideas en tomo a los programas de periodismo", *op. cit.*, p. 75.

[14] Silvia Pellegrini, "Cuatro razones que atan el derecho a la información a una sociedad libre", *op. cit.*, p. 135.

e) El periodismo y la reserva legal de otras profesiones

La reserva legal establecida en favor de los periodistas universitarios es análoga a la que la ley dispone en favor de otras profesiones, tales como la medicina o abogacía, y se funda en las mismas razones de bien común o bienestar social. En efecto, dichas profesiones, constituidas con mucha anterioridad al periodismo, se basan en una ciencia que se enseña exclusivamente en las universidades y prestan un servicio público, cuya idoneidad es garantizada, reservando el acceso a la misma a los titulados en las respectivas universidades.

O La reserva legal mejora la calidad del periodismo y dignifica la profesión

La reserva legal planteada, al fortalecer la profesionalización del periodismo, mejorará la calidad de la información y dignificará la profesión. El mensaje del proyecto de ley comentado, siguiendo esta línea de argumentación, señala que se incorporan medidas e instituciones "ordenadas a la dignificación, facilitación y protección del periodismo, y que, por ende, redundarán en un acrecentamiento de la calidad del mensaje informativo y, con ello, en la mejoría de la forma en que la prensa cumple su primordial y ya aludida función pública".

3. Críticas a la reserva legal

Los argumentos anteriores, si bien contienen elementos razonables, son dudosos en cuanto a sus fundamentos doctrinarios y consecuencias prácticas y, por lo mismo, conviene que sean contrastados y discutidos desde otras perspectivas.

a) Dos enfoques de la información: El derecho a la información y la libertad de información

La información ha sido tratada doctrinariamente según un enfoque distinto al que la concibe como "derecho del pueblo a la información". En efecto, la tradición liberal clásica, que inspira los principales documentos políticos y jurídicos existentes sobre la materia, la considera como "libertad de información". Así, si se examina la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Con-

vención Europea sobre Derechos Humanos y el Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos, todos la establecen como "derecho a la libertad de información" y no simplemente como "derecho del pueblo a ser informado".

Las diferencias entre ambos enfoques de la información son substanciales, aunque es frecuente encontrar argumentaciones que, erradamente, los hacen sinónimos o establecen una continuidad o armonía natural entre ellos.

La libertad de información es parte de la libertad de expresión, una de las libertades básicas del ser humano, que ha sido a lo largo de la historia del pensamiento respaldada por sólidos argumentos morales, políticos y gnoseológicos. Así, la libertad de expresión (que es el género) y sus principales manifestaciones, las libertades de opinión e información (que son especies), son una de las pocas libertades que, doctrinariamente, se conceden al individuo de manera absoluta, de modo tal que no existe ninguna restricción preventiva o cautelar que se justifique, admitiéndose sólo la responsabilidad ulterior por razones fundadas y estrictas de bien social.

La libertad de expresión es una facultad individual que se funda en la diversidad, originalidad e irreductibilidad de cada ser humano. La libertad se entiende aquí en el sentido "negativo" de Isaiah Berlin (libertad "de" y no libertad "para"), es decir, como ausencia de obstáculo, impedimento o perturbación que haga imposible o limite la expresión individual.[15]

El derecho del pueblo a la información, o derecho del pueblo a saber, tiene otro origen, fundamentos y contenidos que los señalados respecto de la libertad de información. En él, la información no es vista como una manifestación de la libertad y singularidad individual, sino como un bien que le es debido al pueblo, que éste requiere para conocer, apreciar y decidir correctamente. La información adquiere, así, una dimensión social igual para todos los individuos. Doctrinariamente, el derecho a la información es una típica "libertad positiva", libertad "para" algo y, por lo mismo, no requiere simplemente la supresión de obstáculos, presiones o restricciones, sino que exige crear las condiciones y proporcionar los medios para su satisfacción real. El derecho a la información tiene su origen en una tradición doctrinaria distinta a la libertad de información. Entre los hitos importantes de su estudio, hay que mencionar el decreto papal *ínter Mirifica*, del Concilio Vaticano Segundo, y el informe de la Comisión Hutchins, en 1947, el que dio lugar a la teoría de la "responsabilidad social" de la prensa. Esta tradición pone el énfasis en los deberes y responsabilidades del periodismo ante el pueblo y, como se dijo antes, el

[15] Isaiah Berlin, *Two Concepts of Liberty* (Weindenfeld y Nicolson Ltda., 1953).

derecho a la información, el derecho del pueblo a saber, impone al periodismo una obligación de servicio público, el servicio de informar, objetiva, veraz y oportunamente.

Hay que considerar que existe una tensión innegable entre la libertad de información y el derecho a la información. En efecto, en primer lugar, desde el momento que el derecho del pueblo a saber genera responsabilidades y deberes, conceptualmente, implica una restricción de aquella libertad. El derecho a la información importa, y así lo han señalado quienes han desarrollado ese concepto, una restricción a la autonomía, es decir, a la libertad del periodismo (los periodistas y los medios), puesto que éste debe ponerse al servicio de alguien externo a sí mismo —el pueblo— y satisfacer su necesidad de información. "La libertad informativa —indica José María Desantes G.—, tal como vulgarmente se entiende, es un concepto decimonónico que nada resuelve si se toma en un sentido sustantivo, puesto que, en la información, queda reducida a la libertad del más fuerte, del poderoso o del privilegiado que tiene o dispone de los medios de comunicación. En su auténtico sentido, la libertad informativa es el modo libre de hacer efectivo el derecho a la información o, en otras palabras, consiste en ejercer de manera libre el derecho a la información."[16] Desantes propone, en consecuencia, un enfoque adjetivo o adverbial de la libertad de información, que la subordina al derecho a la información.[17]

La libertad de información, en su concepción tradicional, es relegada a una etapa "empresarista" que debe ser superada en pos de una fase "profesionalista" y "universalista" de la información, en la cual aquélla es redefinida en función del derecho a la información.[18]

El derecho del pueblo a saber y ser informado, que daría lugar a esta fase "universalista" de la información, en que deja de estar en poder de los medios y pasa al público, presenta, sin embargo, una serie de paradojas que hay que consignar.

Por un lado, se proclama la titularidad universal del derecho, pero, por el otro, se afirma la imposibilidad real de su ejercicio y la delegación tácita en los periodistas. De este modo, un derecho que originariamente es de todos, en

[16] José María Desantes, "Ética y derecho en el control del contenido de los medios", *Libertad de expresión, ética periodística y desinformación, op. cit.*, p. 306.

[17] Ibídem.

[18] Véanse al respecto las obras citadas de José María Desantes y también a Carlos Soria, "Más allá del capitalismo informativo", *Cuadernos de Información* 4/5, Centro de Estudios de la Prensa, Facultad de Letras, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1977-1978, pp. 9-11.

la práctica se establece y justifica como privativo de algunos. Todos quienes teorizan acerca del derecho a la información deben enfrentar esta incoherencia manifiesta. De nada sirve la proclamación solemne del derecho a la información, su titularidad universal, su postulación como derecho subjetivo natural, si, a la vez, se señala que cada individuo carece de los medios, del tiempo, de la organización y de la preparación técnica que le permiten ejercer sus facultades de investigar y difundir información. Desantes señala que el individuo de la calle no sabe investigar y menos difundir información y que, aunque supiese, no podría hacerlo porque no tiene un medio informativo a su disposición; por lo mismo, el reconocimiento del derecho a la información, para que no se transforme en una "ironía", debe suponer la delegación o mandato social tácito de ese derecho a la profesión periodística.[19] La figura del mandato o delegación tácita, sin embargo, plantea una serie de dificultades, puesto que, en derecho, el mandante tiene importantes atribuciones de control y fiscalización de la gestión del mandatario, lo cual, aplicado a la información, implicaría restricciones a la autonomía y libertad de los periodistas, inadmisibles para ellos mismos. De este modo, el "mandato atípico" adquiere más bien la naturaleza de una cesión de derecho, lo que acentúa la paradoja de un derecho para todos que termina siendo privativo de algunos. El derecho del pueblo a la información, señala John Merrill, deviene, así, en derecho del periodista a decidir lo que el público ha de saber.[20]

Pero existe, además, una segunda paradoja relativa ya no al sujeto, sino al objeto de este derecho. "El derecho a la información —dice Carlos Soria— tiene por objeto la información en toda su amplitud, es decir, las ideas, los hechos y las opiniones. Pero este objeto no es universal. No todo lo técnicamente informable es ética y jurídicamente informable. No todo lo comunicable es comunicado... El objeto del derecho a la información no es universal sino general, porque la información admite excepciones en su difundibilidad."[21] El flujo informativo, los datos que se generan diariamente son enormes, imposibles de transmitir y dar a conocer en su totalidad. Cabe preguntarse, pues, derecho a saber o ser informado ¿de qué? No de todo, puesto que ello es práctica y técnicamente imposible. También existe el límite ético y jurídico, al

[19] José María Desantes, *El futuro de los profesionales de la información, op. cit.*, pp. 26 y ss.

[20] John Merrill, "Un problema semántico y un mito persistente: El libre flujo de información y el derecho a saber", *Libertad de expresión, ética periodística y desinformación, op. cit.,* p. 177.

[21] Carlos Soria, "Más allá del capitalismo informativo", *op. cit.,* p. 16.

que hacía referencia Soria, relativo al derecho a la honra y privacidad y la indispensable reserva de ciertas funciones públicas, pero, aun así, resta una gran cantidad de hechos susceptibles de ser informados. ¿Tiene el público derecho a seleccionarlos y definir cuáles han de ser informados y cuáles no? ¿Tiene la facultad, como titular del derecho a la información y mandante de los periodistas, de reclamar por la publicación o no publicación de cierta noticia? Nuevamente resurge aquí la tensión de este derecho con la libertad y autonomía de cada periodista y medio para definir los contenidos sobre los que informa. El mismo Merrill señala a este respecto que el derecho a la información queda reducido en la práctica al "derecho a saber ciertas cosas que ciertas personas (los periodistas y sus fuentes) desean que sepamos". Esto, desde el punto de vista del público, constituye un derecho prácticamente insignificante y acentúa su "naturaleza mítica".[22]

Hay una tercera paradoja que se relaciona con el sujeto pasivo y su deber correlativo al derecho a la información. No está en absoluto claro quién es el deudor y cuál es la naturaleza del deber correlativo al derecho del pueblo a ser informado. Para algunos es el Estado, como representante de la sociedad, el cual tiene una obligación general de dar transparencia o publicidad de sus propias actuaciones y de crear las condiciones para que el derecho del pueblo a ser informado se satisfaga. Esta solución tiene muchas complicaciones. Por un lado, existen funciones públicas que requieren de cierto secreto y, por el otro, este deber podría inducir al Estado a acrecentar su presencia con medios de comunicación de propiedad y gestión estatal o bien mediante una política de comunicaciones que intervenga y regule la información, ambas opciones peligrosas para la libertad de expresión. La otra posibilidad, igualmente inconveniente, es la que atribuye la calidad de sujeto pasivo de este derecho a los medios de comunicación o a los periodistas. Esta tesis no tiene viabilidad ni doctrinaria ni práctica, porque no se puede otorgar al pueblo el derecho a obligar a los medios a dar tal o cual información, seguir esta o aquella línea informativa, ni siquiera a subsistir como tales, sin dañar gravemente la libertad de prensa y la autonomía del periodismo.

Es curioso, en atención a lo anterior, constatar cómo el mensaje presidencial que acompaña el Proyecto de Ley sobre Libertades de Opinión e Información y Ejercicio del Periodismo, si bien inicia la fundamentación en base a las libertades de opinión e información, sin mediar explicación, introduce el concepto de "derecho del pueblo a la información" que no tiene funda-

[22] John Merrill, *op. cit.*, p. 179. Véase también del mismo autor *El imperativo de la libertad (México:* Edamex, 1982), pp. 135-146.

mentó jurídico-positivo en nuestro derecho[23] y justifica en función de él una serie de instituciones y medidas, entre ellas la reserva legal de función informativa que comentamos, que importan una restricción de las primeras.

b) Periodismo y libertad de información

El periodismo que, visto desde el derecho a la información, se convierte en "función pública", "servicio público", "responsabilidad social" o "deber de informar", analizado, en cambio, en la perspectiva de la libertad de información es una simple manifestación o ejercicio que un individuo hace generalmente de la misma de modo habitual y asalariado.

Lo que está en juego, primaria y principalmente, en el periodismo es, pues, la libertad de información, la que, como se dijo, es una de las modalidades de la libertad de expresión. La idea anterior, que es esencial, fue expuesta con mucha claridad por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su opinión consultiva a raíz del caso del *Tico/Times,* de Costa Rica. Allí señaló que "el periodismo es la manifestación primaria y principal de la libertad de expresión del pensamiento y, por esa razón, no puede concebirse meramente como la prestación de un servicio al público a través de la aplicación de unos conocimientos o capacitación adquiridos en una universidad o por quienes están inscritos en un determinado colegio profesional, como podría suceder con otras profesiones, pues está vinculado con la libertad de expresión que es inherente a todo ser humano".[24]

Esta vinculación entre libertad de información y libertad de expresión es de extrema importancia. En primer lugar, puesto que liga a la libertad de información con la libertad de emitir opiniones. No se trata aquí de poner en discusión, como de hecho ha ocurrido en algunas importantes escuelas del periodismo contemporáneo, la separación entre opinión e información, pero sí

[23] El derecho a la información no está previsto en la Constitución de 1980. En las actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución consta que se discutió su inclusión en la enumeración de derechos y garantías, desechándose en definitiva esa posibilidad (sesiones 227, 231, 232, 234 y 236). Al respecto resultan muy ilustrativas las opiniones críticas de Jaime Guzmán Errázuriz en "Reflexiones en tomo a la libertad de expresión", Serie de Documentos Nº 4, Fundación Jaime Guzmán Errázuriz, julio 1993.

[24] Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Opinión consultiva sobre colegiación obligatoria de periodistas", en *Libertad de expresión, ética periodística y desinformación, op. cit.,* p. 233 [reproducida también en la sección documentos en esta edición de *Estudios Públicos*].

llamar la atención sobre el carácter trunco e incompleto que tendría la libertad de opinión, si, simultáneamente, se restringe la libertad de información. En verdad, serviría de poco la posibilidad de emitir libremente opiniones si no se puede informar acerca de ellas. Limitando la información, se acaba, en consecuencia, por dañar la libertad de opinión. En segundo lugar, el nexo entre libertad de expresión e información es importante, puesto que aquélla, a su vez, es garantía de la libertad de pensamiento. En efecto, la tradición doctrinaria y práctica de Occidente confirma que de nada vale garantizar la libertad de pensar si no se asegura al mismo tiempo la libertad de decir, esto es, la libertad de expresar lo pensado. Así, la mayoría de las declaraciones de derechos y de los pactos y convenciones internacionales establecen y protegen ambas libertades de manera conjunta.

La conexión estrecha y sustantiva entre las libertades de pensamiento, expresión, opinión e información se ha plasmado doctrinaria y jurídicamente en una garantía que le reconoce al individuo un ejercicio sin ningún género, directo o indirecto, de restricciones previas o cautelares y sólo admite responsabilidades ulteriores. El individuo tiene un ámbito de libertad dentro del cual puede pensar y expresarse sin impedimento ni calificación preventiva, quienquiera sea y cualquiera sea el contenido de su opinión o información. Si se otorgara a alguien la posibilidad de determinar qué contenidos merecen ser informados o qué opiniones emitidas o la posibilidad de autorizar a quiénes pueden expresarse, la libertad sería seriamente limitada o suprimida. El juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Rodolfo Piza Escalante, en su opinión concurrente en el célebre caso del *Tico/Times*, puso énfasis en la distinción entre las restricciones propiamente tales a la libertad de expresión, las que tienen un carácter preventivo, y las responsabilidades ulteriores.[25] La censura previa y las licencias y autorizaciones para ejercer el periodismo son ejemplos típicos de aquel género de restricciones. La distinción, como lo hace ver el juez Piza, es de mucha importancia, puesto que mientras las restricciones preventivas son absolutamente inadmisibles, vulneran la libertad de expresión y se hallan prohibidas por todos los documentos y pactos internacionales, en cambio, sí se admiten legítimas responsabilidades ulteriores por razones fundadas de bienestar social o bien público.

La exigencia de colegiatura obligatoria así como la de un título profesional universitario de periodismo son, indudablemente, especies de licencia o autorizaciones preventivas. En cuanto tales, implican una prohibición para todos aquellos individuos que no disponen de ellas a ejercer la libertad de expresión. Mientras es perfectamente razonable discutir si hay razones de

[25] Corte Literamericana de Derechos Humanos, "Opinión consultiva sobre colegiación obligatoria de periodistas", *op. cit.,* pp. 243-244.

interés público o bienestar social que justifiquen que se establezcan, cuando sea estrictamente necesario, responsabilidades ulteriores por ejercicio abusivo de la libertad de expresión, cuando se trata de establecer condiciones previas para su ejercicio, como es el caso del proyecto de ley gubernativo, dicha discusión ni siquiera es admisible. Limitar el acceso al periodismo a cierto grupo de personas que disponga de licencia universitaria importa una tutela cautelar que vulnera la libertad de expresión y, por consecuencia, pone en peligro las libertades de opinión y pensamiento.

Resulta, por ende, una inconsecuencia que, por un lado, se plantee el objetivo de fortalecer y garantizar las libertades de opinión e información, como lo indica el mensaje del proyecto del Ejecutivo, y, por el otro, se las restrinja a través de la exigencia de una licencia o autorización previa. La explicación de esa inconsecuencia se halla, quizás, en el cruce que se advierte en el proyecto entre la tradición que concibe el periodismo a partir de la libertad de información y aquella que lo entiende desde el derecho a la información, aunque de paso la restricción también viola este último, si se lo considera en sus términos originarios.

c) El periodismo como profesión

Las corrientes doctrinarias que conciben, a partir del derecho a la información, el periodismo como un servicio al público postulan que la mejor manera de garantizar el cabal cumplimiento de esa función es fortaleciendo su carácter profesional. Algunos han querido ver aquí nada más que la defensa de mezquinos intereses gremiales en una suerte de nuevo "corporativismo". No es necesario, con todo, recurrir a ese género de descalificación y, al contrario, hay que conceder que los promotores de la profesionalización del periodismo se mueven, la gran mayoría de las veces, inspirados por la auténtica convicción de que la calidad de la información y del periodismo pasa por su profesionalización. El profesional, a diferencia del "amateur" o aficionado, parece dar mejores garantías de un trabajo bien hecho. Con todo, cabe a este respecto plantear algunos reparos fundamentales.

En todos quienes promueven la profesionalización del periodismo se advierte un modelo de profesión y de sociedad que no se adecúa a las características de las sociedades modernas. La sociedad en esta visión[26] está estratificada en ocupaciones calificadas como profesiones y otras como no profesiones o, a

[26] María José Lecaros, "¿Quién controla la ética periodística?", *op. cit.*, pp. 21-34, y José María Desantes, *El futuro de los profesionales de la información, op. cit.*, pp. 79-88.

lo más, semiprofesiones. Desantes, citado por Soria, llega a decir: "El derecho volverá a reconocer que la profesión es una circunstancia determinante del estatuto jurídico del ciudadano".[27] Hay, no obstante, señales de que la sociedad se encamina precisamente en la dirección contraria. La estructura social tiende a ser mucho más igualitaria que antes, admitiendo una gradualidad de actividades que van desde las profesiones tradicionales hasta los oficios más simples.

Es preciso, además, reflexionar y redefinir el sentido de la profesión en las sociedades modernas, entes complejos, con gran movilidad y flexibilidad y con actividades profundamente interconectadas. El modelo de profesionalización que se ha escogido para el periodismo es adecuado para otra época, pues las entiende como corporaciones cerradas y excluyentes que gozan de monopolio en el desempeño de ciertas actividades, autonomía en el control de la calidad técnica y la idoneidad moral, y dominio sobre otras ocupaciones en el área. Son especies de compartimentos estancos, celosos de su autonomía y que proporcionan un status e identidad a sus miembros. Esta visión de la profesión está fuertemente en crisis en las sociedades desarrolladas, donde se objeta, precisamente, que este esquema sea beneficioso para el bien común y el interés colectivo. Por las características de las sociedades contemporáneas, al contrario, parece que sólo tienen futuro las profesiones que se abran y se dejen permear por otras profesiones, oficios o actividades y que, además, estén dispuestas a someterse al control y escrutinio del público.[28]

Así, mientras más monopólica y elitista se entienda la profesión, la profesionalización del periodismo constituye un riesgo mayor para el pluralismo y la libertad de expresión. Si un grupo, sea colegio o escuelas universitarias, se atribuye el derecho exclusivo a determinar quién es un profesional de la información, fija reglas técnicas y controla la ética, y cierra el acceso a cualquiera otra persona, ello importa una cercenación ilegítima de la libertad de expresión de esas personas.

En fin, aunque fuera conveniente y beneficiosa la profesionalización del periodismo, siempre que se acojan las prevenciones anteriores, ello no justifica tampoco que se excluya al no profesional. Una persona que ejecute un

[27] José María Desantes, "La profesión periodística en la ley de la prensa", *Revista Española de Opinión Pública* 29 (172), p. 23, citado por Carlos Soria en "Más allá del capitalismo informativo", *op. cit.*, p. 7.

[28] Es muy ilustrativo a este respecto el trabajo del profesor Gabriel Gyarmati, en la obra citada, en el cual se concibe la profesionalización como una estrategia de adquisición de poder en la estructura social, producto de una negociación con la élite gobernante y en la que la simbiosis con las universidades desempeña un papel central.

acto esporádico y no habitual de informar, porque no es profesional en absoluto o porque proviene de otra profesión, no sólo tiene derecho a ejecutarlo sino que puede perfectamente hacerlo bien e incluso mejor que un profesional. Es curioso observar, entre quienes defienden la profesionalización del periodismo y la reserva legal de la función informativa a los titulados en las universidades, la idea de que sólo dentro de una profesión puede una acción ser calificada éticamente y se puede exigir un trabajo bien hecho.

d) El periodismo más allá de la ciencia

Uno de los puntos centrales del esfuerzo por profesionalizar el periodismo radica en el supuesto de que hay un ciencia propia para la información, que debe ser enseñada al futuro periodista y cuyo aprendizaje constituye garantía de la idoneidad técnica de su trabajo. Periodismo profesional sería, así, sinónimo de periodismo científico. Este supuesto es una premisa esencial en la argumentación en favor de la reserva de la función informativa en manos de titulados de las universidades, ya que la ciencia se investiga y transmite en las universidades y, por lo mismo, éstas han de tener la llave de acceso a la profesión. Este es, quizás, uno de los puntos más controvertibles.

Por un lado, parece jugar un papel, aquí, el enorme atractivo que tiene para una disciplina el status científico, sinónimo de seriedad, rigor y objetividad. Muchas disciplinas buscan autoatribuirse el status epistemológico de ciencia, porque ésta sería el saber por excelencia. En el caso de la información, hay, por cierto, algunas disciplinas que se ocupan del tema de la comunicación y las informaciones, tales como la sicología, la sociología y la ciencia política. Cabe señalar que estas disciplinas, que integran las ciencias sociales, tienen ellas mismas su status de ciencia bajo discusión y cuestionamiento. Mucho más discutible es, sin embargo, que se encuentre constituida, al menos en esta fase de su desarrollo, una teoría de la información, una ciencia acerca de la información y desde la información misma. No existe todavía nada parecido a un *"corpus* científico", formado por un conjunto de materias, problemas, soluciones paradigmáticas y metodologías, generalmente aceptado por todos. Algunos autores creen fundadamente que se trata de simples técnicas o metodologías de trabajo, pero que tampoco son exclusivas del periodismo.

Por otro lado, parecen desconocerse aquí las modificaciones que en las últimas décadas ha experimentado la noción misma de ciencia. El modelo "monista" de ciencia de la escuela del positivismo lógico entró en crisis en el primer cuarto de siglo. Hoy, la moderna filosofía de la ciencia, en la que

destacan figuras como Thomas Kuhn y Paul Feyerabend,[29] propugna una noción de ciencia bastante alejada de aquel esquema integrado por una meta común y un método universal compuesto por reglas y fases estrictas, rígidas e inviolables para alcanzar esa meta. La vieja distinción entre ciencias, de un lado, y artes y humanidades, del otro, tambalea. El mismo Feyerabend, en un extremo, propiciaba "todo sirve" como única regla útil en la ciencia y alentaba un acercamiento de las ciencias hacia las artes y las humanidades.

Pero, en tercer lugar, la caracterización del periodismo como ciencia, con su naturaleza que presenta algunos rasgos más propios del arte. "O el periodismo es una forma de la expresión literaria, o es un arte, además de una técnica, señala Jorge Edwards,[30] o no es nada". En efecto, el periodismo plantea exigencias formales en el tratamiento de las palabras o de las imágenes y requiere creatividad e imaginación, de modo tal que su ejercicio se aproxima al oficio artístico y en ello, por lo demás, radica una fuente de su dignificación. Esta ligazón que se da en el plano conceptual tiene su correlato en el plano empírico. El mismo Edwards en el artículo citado recuerda cómo en Latinoamérica y en otras regiones es muy frecuente el caso de escritores, tales como Mario Vargas Llosa, Gabriel García Márquez, Guillermo Cabrera Infante, Alejo Carpentier, Germán Arciniegas, Arturo Uslar Pietri, Ernest Hemingway, George Orwell, entre otros, que se iniciaron como reporteros y han continuado su colaboración con el periodismo hasta ahora.

No se trata de resolver la cuestión acerca de cuál es la naturaleza de la actividad periodística. Basta destacar que el enfoque del periodismo desde el derecho a la información acentúa su carácter técnico, instrumental, puesto al servicio de un fin que está más allá de él mismo, sujeto a reglas, en lo posible, fijas y estrictas. Al revés, su enfoque desde la libertad de expresión acentúa su carácter artístico, que lo hermana con el poeta, el filósofo o el literato, con mucha libertad y autonomía, con un fin en sí mismo, y aunque poseedor de reglas técnicas, flexible en su aplicación e interpretación.

Esta disparidad de criterios y enfoques se traduce en permanentes cambios curriculares en las escuelas de periodismo, en la interminable discusión acerca de si debe impartirse como carrera de pregrado, posgrado o postítulo y, en definitiva, en una profunda búsqueda y cuestionamiento acerca de qué, cómo y cuándo ha de enseñarse el periodismo en las universidades.

[29] Thomas Kuhn, *La estructura de las revoluciones científicas* (México: Fondo de Cultura Económica, 1987), y Paul Feyerabend, *Tratado contra el método* (Madrid: Editorial Técnos, 1978) y *La ciencia en una sociedad libre* (Madrid: Editorial Siglo XXI, segunda edición, 1982).

[30] *La Segunda,* 16 de julio de 1993.

e) El periodismo y las universidades

En la argumentación en favor de la reserva de la función informativa a los titulados de periodismo en las universidades chilenas se va enhebrando una serie de premisas que hemos procurado poner en discusión. Ellas se resumen en la afirmación de que el periodismo es un servicio público que debe ser ejercido exclusivamente por profesionales con una preparación científica que se adquiere en las universidades.[31] Ello garantizaría la idoneidad técnica y moral del periodismo.

En cuanto a la idoneidad técnica, es, por cierto, muy beneficioso y favorable para el periodismo y la información que existan escuelas universitarias de periodismo. Todos están de acuerdo en ello. También todos coinciden en que, mientras mejor sea la calidad de la educación que se enseña en esas escuelas, probablemente ello redundará en una mejor calidad de los profesionales que de allí egresan y, en consecuencia, del periodismo nacional. También es cierto que, hoy en Chile, de hecho, la gran mayoría de los periodistas contratados en los medios de comunicación social, en la medida en que éstos tengan los recursos y haya periodistas universitarios disponibles, son titulados en las universidades. Sin embargo, sin perjuicio de que, de hecho, hoy en Chile la gran mayoría de los periodistas se formen en las universidades, que eso sea muy conveniente y que los medios los prefieran, otra cosa cualitativamente distinta es otorgarles a las universidades el monopolio para calificar el acceso a la profesión. Es curioso cómo en este punto se salta de una premisa a la conclusión, omitiendo las justificaciones intermedias: hay una diferencia lógica y práctica entre lo conveniente y preferible, por un lado, y lo necesario y excluyente, por el otro. La cuestión central es que no existe ninguna justificación para prohibir el acceso al periodismo a personas que carezcan de la licencia universitaria.

En primer lugar, aunque en los hechos la libertad de información (o si se quiere, el derecho a la información) sea ejercida por una pequeña minoría y ese grupo esté bien preparado, ello no supone que exista alguien que esté calificado o tenga el poder para elegir a quién se reserva esa libertad. Ningún grupo puede, por tanto, pretender poder exclusivo para decidir qué va a ser

[31] "La exigencia de la formación científica es un postulado que completa prácticamente la identidad teórica de la profesión informativa. No se puede cumplir el deber de informar si no se está en condiciones de cumplirlo", José María Desantes en "La previsible ordenación de la profesión informativa en Europa", *Comunicación y Sociedad 2 (1989), p.* 118.

informado a los demás.[32] Dicho monopolio de acceso, como ya hemos analizado, constituye una grave e inexcusable limitación a la libertad de expresión de todo individuo.

En segundo lugar, si bien es conveniente la formación universitaria de periodistas, ella no excluye la aparición de buenos periodistas por otro camino. A lo largo de la historia del periodismo nacional e internacional, el acceso al periodismo se ha realizado por varias vías y hay innumerables ejemplos de periodistas de gran calidad que no pasaron por las universidades. Winston Churchill, George Orwell, Mario Vargas Llosa, Gabriel García Márquez, Ernest Hemingway, Tito Mundt, Joaquín Edwards Bello, Lenka Franulic, entre otros, no se especializaron en la universidad y, por lo tanto, de haber existido una legislación similar a la que se propone no habrían podido ejercer el periodismo.

La calidad técnica del periodista no ha sido, pues, históricamente monopolio de las universidades. El acceso a la profesión periodística ha tenido siempre dos vías: el aprendizaje en los medios *(inhouse education) y* el aprendizaje en las universidades.[33] La tendencia de sustituir la primera por esta última es parcial y no generalizada. Hay países, en efecto, con gran tradición periodística como Inglaterra, por ejemplo, que no tienen escuelas de periodismo. Hay medios muy prestigiados, como *The Economist,* que diseñan sus propios programas de formación e ingreso.

El proyecto de ley gubernativo reconoce esa realidad al definir a los periodistas. En efecto, si bien señala que se entenderá por tales a los que estén en posesión de un título profesional otorgado por las universidades chilenas, incluye también a personas a quienes se les ha reconocido esa calidad por leyes anteriores. Obviamente se trata de personas que no recibieron su título de periodista en las universidades, puesto que, en ese caso, quedarían comprendidas en la primera categoría, sino de periodistas que no pasaron por las universidades sea porque no quisieron, no pudieron o no las había. Más clara es la incoherencia que se plantea entre la definición del artículo 3 y la disposición segunda transitoria. Si, en verdad, los periodistas universitarios son los únicos calificados para desarrollar las funciones que se les reservan, no se entiende por qué se tolera que aficionados, supuestamente sin preparación, sigan ejerciendo las funciones privativas de los periodistas, sólo en razón de que las vienen ejecutando de hecho durante cinco años.

[32] Friedrich A. von Hayek, *El camino de servidumbre* (Madrid: Ed. Revista de Derecho Privado, 1950), p. 166.

[33] María José Lecaros, "¿Quién controla la ética periodística?", *Cuadernos de Información 1* (1991), pp. 74-75.

En cuanto que el acceso a la profesión periodística reservado a las universidades proporcione un control ético efectivo y conveniente parece aún menos sostenible.

Es dudoso, ante todo, que exista una "ética profesional" como una entidad separada de la ética general del individuo. La sana conciencia ética de la persona es unitaria. Lo propio de la rectitud moral es que exista una sola escala de bienes y prioridades, a la luz de la cual se delibere y actúe. La separación entre moral pública, de la profesión, y una moral privada, doméstica, con escalas y pautas diferentes, es una grave enfermedad de la conciencia moral. A ella ha hecho referencia, como una patología alarmante del hombre latinoamericano, Gabriela Mistral.[34]

La formación de esa conciencia ética es una tarea ardua que se inicia muy tempranamente y en la que concurren múltiples factores. La educación formal es, por cierto, uno de ellos, pero es dudoso que sea el más importante. La educación informal, producto de modelos que se observan en la familia o en el grupo de amigos, puede ser más relevante. Es un error elemental, producto de un intelectualismo ético sin base real, pensar que basta que una persona sepa lo que es bueno o malo, es decir, que memorice y recite un código ético para que, en los hechos, vaya a actuar bien. En definitiva, lo que importa es la incorporación de hábitos y costumbres. En ese sentido, los ejemplos y las experiencias concordantes con las enseñanzas son esenciales, ya que la disconformidad entre el discurso moral y el ejemplo práctico es muy dañina para la formación de la conciencia moral de un sujeto.

La enseñanza de "ética profesional" en las universidades ha tenido siempre escasa relevancia práctica, porque, a esas alturas, es probable que el sujeto ya tenga una conciencia moral formada y la enseñanza de preceptos o la casuística podrán, en el mejor de los casos, ampliarla o afinarla, pero no modificarla.

Por cierto que, más allá de la discusión acerca de la efectividad de la enseñanza ética en las universidades, surge también el reparo de fondo: No existen razones para otorgar a las universidades el derecho a decidir cuál es el código ético de la profesión. No se advierte, en efecto, qué calificación o autoridad especial tendrían las universidades para determinar de modo exclusivo lo que es bueno y malo en el periodismo. La ética no puede ser materia de "expertos"; todos, el público en general, tienen igual calificación y derecho para juzgar las acciones éticas de cualquier grupo, profesión u oficio.

[34] Gabriela Mistral, *La grandeza de los oficios* (Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello, 1979), pp. 17-22.

Las dudas acerca de si es conveniente otorgar a las universidades chilenas el poder para calificar el ingreso a la profesión periodística, se acentúan si se examinan las características del sistema universitario chileno. A partir de 1981 se produjo la apertura del mismo, lo que se ha traducido, sobre todo en 1990, en la incorporación de una gran cantidad de nuevas instituciones con rango legal de universidades (hoy suman más de 60), muchas de las cuales imparten la carrera de periodismo. A las ya existentes se les podrían agregar otras en el futuro, posibilidad que está abierta y que la nueva legislación estimula al concederles el poder de determinar el ingreso a la profesión y a un cierto número de puestos laborales.[35] Dicha pluralidad y apertura del sistema universitario tiene una dimensión positiva, puesto que diluye el monopolio y lo debilita. Una legislación como la propuesta en la década del 60 habría sido, desde este ángulo, mucho más restrictiva y peligrosa para la libertad de expresión. Sin embargo, también esa gran cantidad de instituciones universitarias plantea un problema adicional: como lo han reconocido las propias autoridades del sistema, la calidad de la educación que se imparte en algunas de esas universidades es deficiente. Por de pronto, la gran mayoría de ellas se encuentra en un proceso de acreditación por el Consejo de Educación Superior, es decir, están siendo calificadas por el Estado. Resulta, por lo tanto, un contrasentido que instituciones que están siendo fiscalizadas y evaluadas, y algunas de las cuales imparten una educación de dudosa calidad, sean llamadas a decidir a quién se reserva la libertad de informar. Como bien ha sido recordado,[36] la verdadera amenaza para la profesión periodística proviene no de otras profesiones (cuyos titulados tienen la razonable y legítima aspiración de dedicarse a su propia profesión), sino de los futuros egresados de esas numerosas escuelas de periodismo.

La argumentación que sostiene que la reserva legal se deriva lógicamente de la ley vigente en cuanto ésta dispone que el periodismo en Chile es una carrera que se imparte exclusivamente en universidades, es inaceptable. La disposición aludida tiene un loable objetivo educacional: procurar la formación del periodista en el mayor nivel de excelencia académica. No se advierte, sin embargo, por qué de ahí deba deducirse la reserva de una actividad para los periodistas titulados. Existen muchas profesiones que se imparten en las universidades, incluso de modo exclusivo, y no por eso se ha establecido en favor de ellas la reserva legal de algún género de funciones. Piénsese en las de ingeniero agrónomo, ingeniero comercial, entre otras. Nadie podría sostener que las profesiones de empresario o agricultor deben reservarse exclusivamen-

[35] "Estímulos perversos", *La Época*, editorial, 5 de agosto de 1993.
[36] *La Época*, editorial, 5 de agosto de 1993.

te a ellos. Piénsese en la filosofía o la literatura que, a partir de la década del 50, se "profesionalizaron", es decir, se crearon las carreras de filosofía y literatura en las universidades, se desarrollaron cursos de posgrado, se organizaron departamentos, sociedades gremiales, se celebraron congresos. Nadie podría, no obstante, tampoco afirmar que sólo los licenciados en filosofía o en literatura pueden hacer filosofía, escribir ensayos, libros o poemas.

Una crítica final al proyecto en este punto: si la argumentación que defiende la reserva es correcta y el acceso a la profesión periodística debe estar reservado a los titulados en las universidades, no se entiende por qué se discrimina entre universidades nacionales y extranjeras. Porque, en verdad, es difícil entender cuál es la razón, en ese caso, que privaría de la posibilidad de ejercer el periodismo en Chile al titulado de las escuelas de periodismo en las universidades de Columbia, Barcelona o Navarra, por ejemplo.

f) El periodismo y otras reservas legales de funciones o actividades

Uno de los argumentos que con mayor frecuencia se dan para defender la reserva legal de la función informativa a los periodistas titulados en las universidades es la analogía que existiría entre ella y la reserva dada en nuestra legislación en favor de otras profesiones, tales como la medicina o la abogacía. En efecto, se dice que el periodista realiza una función de investigar, seleccionar, difundir información cuya trascendencia social envuelve tantos riesgos como la protección de la salud humana y la defensa jurídica de terceros. La verdad y la honra serían bienes jurídicos tan importantes como la vida, la salud, el patrimonio, la libertad, etcétera, y los efectos de un periodismo de mala calidad serían tan dañinos como los que derivan de un ejercicio irresponsable de la abogacía o de la medicina

Todo lo anterior puede ser cierto. Nadie niega la trascendencia social y política del periodismo ni la entidad de los bienes y valores implicados en su ejercicio. Pero de ello no se sigue que deba establecerse una reserva legal de la función informativa. Existen numerosas actividades, ocupaciones y oficios de gran importancia social que implican bienes muy delicados respecto de los cuales no se ha establecido ninguna reserva legal. Piénsese en funciones de tanta jerarquía como la legislativa o la función ministerial o en actividades de elaboración de ciertos alimentos o artefactos de consumo o utilización masiva, funciones y actividades que no están reservadas de manera exclusiva a una determinada clase de profesional. Si se aceptara la tosca lógica que va implícita en este argumento, podría plantearse la conveniencia y aun la necesidad de ir reservando, por ley, cada una de esas actividades y oficios sólo a los profesionales

que reciben la preparación más adecuada. Como bien ha señalado Juan Pablo Illanes,[37] si se exige un título universitario para informar sobre las actividades del Presidente de la República, de un diputado o un Ministro de Estado, con la misma o mayor razón se debería exigir uno para el ejercicio de esas trascendentes funciones. La importancia social y la entidad de los bienes y valores afectados no es, pues, el único elemento que considera el legislador para establecer reservas de funciones, porque de ser así éstas tendrían que multiplicarse casi al infinito.

El legislador suele establecer esa exigencia respecto de actividades cuyo ejercicio se apoya en un saber, usualmente con jerarquía de ciencia y cuya adquisición exija un largo período de estudios, traducido en conocimientos y técnicas especializados. Así, ser legislador, que es de máxima importancia social y afectando los bienes de mayor entidad, no puede reservarse, en principio, a ninguna profesión porque no existe un saber ni técnicas legislativas que sean de dominio exclusivo de alguna profesión. Dijimos, en su momento, que el carácter de ciencia del periodismo es bastante dudoso y también lo es que haya elaborado técnicas especializadas propias, apoyadas en esa supuesta ciencia y que no comparta con otros oficios o profesiones.

En fin, en tercer lugar, y esta es la razón principal, las reserva legales se plantean respecto de actividades que no envuelven el ejercicio de derechos o libertades básicas. La función legislativa no puede ser reservada, por ejemplo, a los abogados, porque ella es la expresión y ejercicio de un derecho fundamental: el derecho cívico a ser elegido en cargos públicos. Algunos han planteado, incluso, que la mera exigencia de licencia de enseñanza media vulneraría ese derecho. Pues bien, como se ha indicado anteriormente, el periodismo importa, primaria y principalmente, el ejercicio de la libertad de expresión. Como lo ha señalado la opinión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el citado caso del *Tico/Times,* periodista profesional es aquel que ha optado por ejercer la libertad de expresión de un modo continuo, estable y remunerado.[38] En cambio, las actividades que desarrolla un médico o un abogado y que le han sido reservadas legalmente no implican el ejercicio de una libertad o derecho fundamentales.

[37] Juan Pablo Illanes, "Lógica legislativa". *El Mercurio,* 29 de julio de 1993, p. A2 [reproducida en la sección documentos en esta edición de *Estudios Públicos],*

[38] Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Opinión consultiva sobre colegiación obligatoria de periodistas", *op. cit.,* Nº 73 y 74, pp. 233 y 234.

g) La reserva legal de la función informativa es inadecuada a las tendencias contemporáneas de las comunicaciones

Una de las razones que se han esgrimido para fundar la inconveniencia de este proyecto, en lo que respecta a la reserva legal del periodismo en favor de los titulados en las universidades chilenas, es su inadecuación a algunas tendencias contemporáneas de las comunicaciones. Se trataría de un proyecto desfasado, propio de otra época y de otra realidad comunicacional.

En efecto, por una parte, el desarrollo de una serie de tecnologías ligadas a la computación, informática y telecomunicaciones permite y estimula un acceso e interacción directa del público. Así, están surgiendo de modo creciente "medios", tales como bancos de datos, diarios electrónicos, agencias informativas, de los que el público receptor saca y pone información e interactúa con otros individuos sin necesitar de la mediación de un profesional. Es poco probable que esta tendencia implique la desaparición de los mediadores profesionales, los periodistas, e, incluso, puede que, a raíz de la enorme cantidad de datos y noticias, su mediación sea cada vez más necesaria, pero es indudable que el desarrollo de ese género de información y comunicaciones, que es una tendencia real, está excluido y, más todavía, obstruido por una legislación que reserva de manera exclusiva el manejo de la información a ciertas personas.

Por añadidura, otra tendencia mundial muy significativa es la globalización e internacionalización de la información. En este sentido, el proyecto del Gobierno es doblemente restrictivo. No sólo reserva las funciones informativas a los titulados de periodismo en las universidades, sino que, todavía más, lo hace a los titulados en universidades chilenas. El supuesto subyacente es que la información y las comunicaciones son un fenómeno local o interno, que se verifica dentro de las fronteras del país, siendo que hoy más que nunca los medios de comunicación manejan un flujo informativo internacional, fundamentalmente a través de agencias informativas, corresponsales, servicios adquiridos a medios extranjeros, etcétera. La información que llega por esas vías ha sido investigada y difundida por personas que difícilmente poseerán título profesional universitario de periodista otorgado por universidades chilenas. Otra vez en este aspecto, el proyecto se aleja y deja fuera una tendencia importante de las informaciones modernas.[39]

[39] Véanse Paulo Ramírez C., "Una ley para el pasado". *El Mercurio,* 25 de agosto de 1993, Cuerpo D., y Eduardo Arriagada Cardini, "Futuro periodístico", *El Mercurio,* 13 de agosto de 1993, p. A2.

h) El proyecto del Ejecutivo no favorece la calidad del periodismo ni promueve la dignificación de la profesión

En conclusión, el proyecto gubernativo, en este punto, no consigue los objetivos de bien común que se planteaba, ya que la calidad del periodismo y la dignificación de la profesión pueden verse más dañadas que favorecidas por él.

En cuanto a la calidad del periodismo y la información, existen ya, de todo lo dicho anteriormente, muchas razones que, al revés, hacen pensar que este proyecto, lejos de favorecerla, conspira contra ella. De partida, priva de la posibilidad, como ocurre y ha ocurrido en el pasado, de la enriquecedora contribución de personas provenientes de otras profesiones y oficios. Además, al establecer un monopolio, elimina o disminuye la competencia, lo que también es un factor que siempre conduce a deteriorar la calidad de una actividad. La exigencia de una licencia universitaria puede amparar a mediocres y excluir a individuos muy meritorios, ya que la licencia puede ser un requisito puramente formal. Así, sería periodista quien estuviera en posesión de ella aunque de hecho no haya ejercido nunca el periodismo ni tenga deseos o intenciones de hacerlo. Ese titulado pasivo tendría derecho a informar cualesquiera sean sus méritos reales; en cambio, un periodista activo, que ha demostrado su capacidad y méritos profesionales, pero que no está en posesión del título respectivo, carecería de ese derecho. El tema de la calidad del periodismo y de la información, que es el asunto de fondo en este debate, no parece salir ganando con este género de reservas.

En lo que se refiere a la dignificación de la profesión periodística, parece igualmente dudoso que se logre por esta vía. En efecto, la experiencia y la evolución de las distintas profesiones demuestran que el prestigio social y la dignificación de una profesión u oficio emanan siempre y en último término de la calidad del trabajo realizado. Para Gabriela Mistral, que ha escrito sobre este tema páginas muy hermosas y penetrantes,[40] la clave está en que los oficios son "mal o mediocremente servidos". El buen periodismo, el periodismo de calidad, es el camino para su dignificación, no el de las reservas legales. La protección de un gremio, a través de un estatuto legal privilegiado, puede ser contraproducente o al menos inefectivo. Los abogados, y en alguna medida los médicos, que tienen un estatuto jurídico muy protegido y excepcional, con reserva legal de funciones y cargos públicos, son una de las profesiones que atraviesan por una crisis profunda en nuestra sociedad. Sondeos de opinión recientes, realizados entre abogados y no abogados, revelan cómo el prestigio

[40] Gabriela Mistral, *op. cit.*, pp. 13-25.

y la imagen de estos profesionales (a pesar del estatuto protector) son malos o muy malos tanto en la idoneidad técnica como ética. La fortaleza de una profesión, por lo demás, se advierte muchas veces por su capacidad de abrirse a otras profesiones y oficios, cooperar y dialogar con ellos y, en último término, invadir sus espacios de competencia. Al revés, la profesión que se cierra y excluye, especialmente en un área con la complejidad que poseen los medios de comunicación actuales, reconoce una debilidad que el periodismo en Chile no se merece.

La dignificación de una profesión y del gremio que de preferencia la realiza es un objetivo loable y positivo. Sin embargo, existen razones que indican que cuando dicha dignificación se persigue a través de la alianza entre el gremio y el Estado, por vía de la ley, se concluye, a mediano plazo, por destruir el prestigio del oficio y de quienes lo practican. La asociación con el Estado es, no obstante sus aparentes beneficios iniciales, siempre riesgosa de instrumentalizaciones y subordinaciones ajenas a los propósitos del gremio y la profesión.

Mi propia percepción es que hoy en Chile el periodismo y los periodistas tienen una calidad, profesionalismo y dignidad de muy buen nivel y que, en consecuencia, este proyecto de ley no sólo es inconveniente por todas las razones explicadas, sino también innecesario. □

ESTUDIO

TÍTULO EN PERIODISMO Y COLEGIACIÓN: EXIGENCIAS EN DECLINACIÓN

Ricardo E. Trotti

En el presente artículo se revisan datos recientes relativos a la obligatoriedad de la colegiación y el título universitario para el ejercicio del periodismo en Latinoamérica. De acuerdo a la información recogida, dichas exigencias aparecen en declinación en los últimos tiempos. Así, por ejemplo, de los nueve países en que la colegiación de los periodistas es obligatoria, en sólo dos de ellos se aplica de hecho. No obstante esta tendencia, señala el autor, hay países, como Chile y Nicaragua, en los que últimamente ha habido mociones legales para introducir esas obligaciones.

Se recogen en este estudio, asimismo, las opiniones contrarias a la colegiación obligatoria —por considerarla discriminatoria y transgresora de principios establecidos en las constituciones y en la Convención Interamericana de Derechos Humanos— que han expresado diversos comunicadores, juristas, medios y asociaciones. En el debate sobre esta materia en el pasado, el autor destaca como un hito fundamental la opinión consultiva emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 1985 (respecto del caso del periodista Stephen Schmidt de los diarios *Tico Times y San José* de Costa Rica).

RICARDO E. TROTO. Periodista. Cursó estudios en la Escuela Superior de Periodismo Obispo Trejo y Sanabria, Córdoba (Argentina). M. A. en Comunicación Social, Clayton University (Estados Unidos). Ha recibido el Gran Premio a la Libertad de Prensa de la SIP (1991), y durante tres años consecutivos, 1990 a 1992, el Premio a la Libertad de Prensa Adepa/Clarín de la Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas. Coordinador del Programa de Libertad de Prensa de la SIP (Sociedad Interamericana de Prensa), con sede en la ciudad de Miami. Autor de *La dolorosa libertad de prensa* (Buenos Aires: Editorial Atlántida, 1993).

Estudios Públicos, 53 (verano 1994).

En algunos países latinoamericanos aún se promueve el debate sobre la colegiatura obligatoria y la exigencia de título universitario para el ejercicio del periodismo. Ello, pese a que la afiliación compulsiva viene debilitándose en los últimos tiempos, después de su apogeo en décadas pasadas, y pese a la tendencia más reciente en el periodismo a rechazar cualquier tipo de control que se considere restrictivo.

Ese debate, en Chile, ya se ha concretado en los hechos. El Presidente Patricio Aylwin, el 9 de julio de 1993, envió a la Cámara de Diputados el proyecto de ley de prensa (Proyecto de Ley sobre la Libertad de Opinión e Información y el Ejercicio del Periodismo), que establece la reserva de la práctica del periodismo sólo a quienes posean el correspondiente título universitario. A su vez, en Nicaragua, la Unión de Periodistas de ese país (UPN), de inclinación sandinista, promueve la colegiatura obligatoria, la que el ex presidente Daniel Ortega había dejado sin efecto al derogar la Ley de Medios el 9 de julio de 1993, poco antes que asumiera Violeta Barrios de Chamorro. Estos intentos, en efecto, podrían marcar la aparición de una nueva corriente encaminada a dejar "colegiado" el periodismo en toda la región latinoamericana.

Por otro lado, sin embargo, datos recientes compilados por la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) muestran que en la práctica cotidiana muchos colegios están perdiendo fuerza en lo que toca a la exigencia de la afiliación y del título universitario obligatorios. Esto se debe, posiblemente, a que no hay indicios de que en los países del continente que tienen colegiación obligatoria el ejercicio profesional haya obtenido mayores beneficios o mejores condiciones laborales que en aquellos en los que esa exigencia no existe. Tampoco hay señales de que se hayan logrado mayores avances en pos de una libertad de prensa más eficaz y una mejor educación académica, ni de que se hayan impuesto efectivamente conductas autorregulatorias.

Asimismo, cabe hacer presente que en muchos países nunca se ha podido establecer la afiliación obligatoria de los periodistas, pues comunicadores, juristas, medios y asociaciones se han opuesto a ella por considerar que impone restricciones discriminatorias para el ejercicio de la profesión y contraviene principios constitucionales y disposiciones de la Convención Interamericana de Derechos Humanos relativos a la libertad de asociación y expresión.

Datos comparados

El primer Colegio de Periodistas en América Latina se creó en Cuba el año 1942; pero fue el de Chile, fundado en 1956, el que sirvió de ejemplo para muchos países. El Colegio chileno no requirió hasta 1978 la posesión de un

título universitario para el ejercicio profesional. En febrero de 1981, las exigencia de título universitario y de colegiación fueron derogadas mediante el Decreto Ley 3.621.

Según datos recientes, hay nueve países con colegiatura obligatoria en la región: Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Haití, Honduras, Panamá, Perú y Venezuela. Sólo en dos ellos la aplicación de la colegiatura es rigurosa: Costa Rica y Venezuela. En el resto, los requisitos son cada vez más flexibles.

Tanto en Nicaragua como en República Dominicana la obligatoriedad ha sido eliminada en los últimos años, y en Brasil, al parecer, todo indica que la exigencia del título universitario será pronto suprimida.

En El Salvador, Guatemala y Argentina ha habido mociones para establecer la colegiatura obligatoria en años recientes, pero los argumentos dados en su contra han prevalecido finalmente.

Datos por país

En *Venezuela*, la colegiatura obligatoria está contemplada en la Ley de Ejercicio del Periodismo del 23 de agosto de 1972. En ella se establece que sólo pueden ser periodistas quienes tienen título universitario en Comunicación Social. El Congreso estudia actualmente una reforma de esa ley, la cual agudiza aún más el control de la profesión por parte del Colegio.

En *Costa Rica* está vigente la Ley 4.420, del 22 de septiembre de 1969, la que es aplicada rigurosamente. El título universitario es obligatorio, pero los estudiantes tienen acceso a trabajar en los medios a través del procedimiento de la inopia.

En *República Dominicana*, la ley de la colegiatura obligatoria fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia en septiembre de 1989. Posteriormente esa medida fue sustituida por otra que dispuso la colegiación voluntaria de los periodistas. De esa forma, se dejó vía libre para que los medios de comunicación contraten periodistas que no están afiliados.

En *Nicaragua* la colegiatura obligatoria se dejó sin efecto en 1990. Durante la asamblea semestral de la SIP en Managua, el 7 de marzo de 1990, el ex presidente Ortega, después de perder la elección, anunció la derogación de la Ley de Medios, la cual tenía por finalidad reprimir a las empresas periodísticas. Esta había nacido bajo el amparo del gobierno sandinista en 1982, y, en su primera versión, sólo reconocía como periodistas a quienes estaban afiliados a la Unión de Periodistas de Nicaragua, de tendencia sandinista. Luego, ante la protesta de la Asociación de Periodistas de Nicaragua (APN), se derogó el artículo de la ley que impedía el reconocimiento de los afiliados a la APN. Actualmente, la UPN propicia un anteproyecto de ley a favor de la

colegiatura obligatoria. Este, sin embargo, no cuenta con el apoyo de la APN (no sandinista), y son pocas las probabilidades de que llegue a convertirse en ley.

En *Brasil,* si bien el artículo 4 del Decreto Ley 972/69 dispone que es obligatorio tener un diploma de un curso superior de periodismo para el ejercicio de la profesión, las corrientes jurídicas más progresistas entienden que este dispositivo no será aceptado por la nueva Constitución y, en consecuencia, será probablemente revocado. En opinión de Jayme Sirotsky, de la Asociación Nacional de Periódicos (ANJ), esto permitirá que el periodismo pueda ser ejercido libremente por aquellas personas que no cuentan con un diploma. Aunque hay cierto debate al respecto en los círculos judiciales, tiende a predominar la idea —en opinión de la ANJ— de que el grado académico es innecesario.

En *Ecuador,* la colegiatura obligatoria está contemplada en el artículo 27 del Decreto Ley Nº 799-B del 18 de septiembre de 1975. Si bien éste prohibe ejercer el periodismo a quienes no cumplen con los requisitos que señala la ley, la misma no se aplica permanentemente.

Sucede algo similar en *Colombia.* No obstante existir una ley que obliga a tener título universitario en comunicación o periodismo, la misma es ignorada de hecho por muchos medios de información. Esta, más bien, se aplica sobre todo en los organismos estatales que emplean a periodistas.

En *Perú,* el artículo segundo de la Ley Nº 23.221 del 1 de octubre de 1980 creó el Colegio de Periodistas y estableció la obligación de la colegiatura para el ejercicio de la profesión de periodista; pero en la práctica no se aplica. Por tanto, se puede decir que existe una colegiatura obligatoria pasiva, porque hasta ahora el Colegio jamás ha exigido la afiliación compulsiva para ejercer el periodismo.

En *Honduras* la colegiatura obligatoria fue contemplada en la Ley Orgánica del Colegio de Periodistas, mediante el decreto 759 del 6 de diciembre de 1972. El Colegio nació en 1979 con carácter obligatorio, pero hasta 1983 no se exigió título universitario como condición para ejercer la profesión. Posteriormente, sin embargo, el Colegio no ha luchado en forma abierta por el cumplimiento estricto de los requisitos. Los periodistas deportivos, curiosamente, no están regulados por el Colegio y pueden ser contratados libremente. Los estudiantes que superan el 60% de asistencia a clases pueden obtener una licencia provisional para trabajar. Hay muchos que tras conseguir la licencia comienzan a trabajar y abandonan los estudios.

En *Panamá* se debe poseer certificación y título universitario, pero en la práctica estos requisitos no se cumplen. La encargada de otorgar las licencias a los periodistas es la Junta Técnica, compuesta por miembros del Colegio de Periodistas, por el Sindicato de Periodistas y por un representante del

Ministerio de Gobierno y Justicia. En los medios trabajan personas que no son tituladas en Comunicación Social.

En *El Salvador* no hay colegiatura obligatoria. Aunque ha habido gran discusión al respecto, especialmente porque ella existe en otros países centroamericanos, la vigorosa oposición de medios y periodistas impidió que la moción a favor de la colegiatura se aprobara. Lo mismo ha sucedido en *Guatemala*. Entre agosto y septiembre de 1987, durante la presidencia de Marco Vinicio Cerezo, se intentó promulgar un proyecto de ley que establecía la colegiatura obligatoria a través de la bancada oficial de la Democracia Cristiana en el Congreso. Las escuelas y facultades de periodismo estuvieron a favor, por cuanto se proponía que los periodistas fueran egresados de ellas. Estas, además, ofrecerían cursos de nivelación para quienes no contaran con grados académicos. Muchos periodistas se opusieron a este proyecto de ley, cuyo origen coincidió con las fricciones existentes entre la prensa y el gobierno. La ley nunca fue aprobada.

En *Bolivia* no existe un Colegio de Periodistas, pero es muy reciente una disposición que obliga a los periodistas adheridos a la Federación Nacional de Sindicatos de la Prensa a tener título universitario. En la práctica estos requisitos no se cumplen.

En *Argentina*, el último intento a favor de la colegiatura obligatoria con grado académico se registró durante 1990 en la Legislatura de la provincia de Buenos Aires. El diario *El Día*, en su editorial del 8 de diciembre de ese año, bajo el título "La colegiación de los periodistas, una inexplicable recurrencia en el error", trazó un interesante paralelo con los diputados que impulsaban ese proyecto: "Con los mismos argumentos podría crearse el Colegio de Políticos. Sólo podrían ser candidatos a cargos públicos quienes tuvieran título habilitante en Ciencias Políticas, y el Colegio podría disciplinar a todos los políticos".

En *Paraguay*, la nueva Constitución de 1992 abre la posibilidad de la colegiación obligatoria, pues dispone en el artículo 42 que "la forma de colegiación profesional será reglamentada por ley". En el artículo 29 señala que "el ejercicio del periodismo (...) es libre", pero en el 79 expresa que la ley "determinará las profesiones que necesiten título universitario para su ejercicio".

Un fallo ilustrativo

La polémica en tomo a si deben existir o no colegios obligatorios, facultados para prohibir el ejercicio del periodismo a quienes no son miembros de los mismos, fue planteada formalmente el año 1985, en relación al caso del periodista norteamericano Stephen Schmidt del *Tico Times* y *La Nación* de

San José de Costa Rica, quien había sido demandado por el Colegio de Periodistas de ese país por ejercer ilegalmente la profesión.

Tras el fallo adverso a Schmidt emitido por la Corte Suprema de Costa Rica, la Sociedad Interamericana de Prensa, que siempre ha luchado por una prensa descolegiada o, en su defecto, por la afiliación voluntaria, solicitó la opinión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, organismo dependiente de la Organización de Estados Americanos, se manifestó contraria a cualquier regulación. Y, en su fallo consultivo del 13 de noviembre de 1985, señaló que "la colegiación obligatoria de periodistas, en cuanto impida el acceso de cualquier persona al uso pleno de los medios de comunicación social como vehículo para expresarse o para transmitir información, es incompatible con el artículo 13 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos".

El artículo 13 expresa, en efecto, que "toda persona" tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión; derecho que comprende la "libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento de su elección". A la vez, dicho artículo estipula que no se puede coartar o restringir la libertad de expresión "por vías o medios indirectos (...) o por cualesquiera otros medios", lo que hace que la colegiatura obligatoria sea cuestionable, por cuanto con ella se persigue que solamente puedan buscar, recibir y difundir informaciones aquellos miembros inscritos en sus registros.

Esta pretensión de apuntar hacia la colegiatura obligatoria está muy clara, por ejemplo, en el reciente proyecto de ley de prensa chileno, el cual establece que "son periodistas, y sólo ellos podrán usar esa denominación, las personas que estén en posesión del título profesional universitario válido legalmente en Chile". Por cierto, al privar a "toda persona" de buscar, recibir y difundir información e ideas, reservando el acto comunicativo a un grupo exclusivo, como se propicia en el proyecto de ley chileno, se está discriminando a muchos en beneficio de unos pocos.

La libertad de emitir opinión y la de informar que asegura el artículo 19, Nº 12, de la Constitución Política de Chile, constituye un derecho fundamental de todas las personas, como lo establece el artículo 13 de la Convención ya citado. Su ejercicio incluye el no ser perseguido a causa de la emisión de opiniones; el buscar, recibir y difundir informaciones por cualquier medio, sin estar sujeto a autorización ni censura previa alguna.

El doctor José Luis Cea Egaña, ante una consulta de la Asociación Nacional de la Prensa (ANP) de Chile sobre el valor constitucional de ciertos preceptos incluidos en el proyecto de ley referido, opinó rotundamente —el 9

de agosto de 1993— que la colegiatura obligatoria resulta insostenible a la luz de "las cláusulas abiertas del bien común y del orden público", y señaló que ésta "quebranta la igualdad en la ley asegurada por el Poder Constituyente a todas las personas, pues traza un privilegio que es una diferencia arbitraria. Despoja a los no periodistas de la titularidad de su derecho a la libertad de buscar y difundir información y afecta en su esencia ese derecho e impone condiciones o requisitos que impiden su libre ejercicio". Es decir, el doctor Cea Egaña entendió que el proyecto de ley en cuestión contiene "vicios de inconstitucionalidad", los que afectan principalmente la garantía constitucional consagrada en el artículo 19 de la Constitución Política de Chile y principios contemplados en tratados internacionales.

Abusos y restricciones preventivas

Los miembros de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que emitieron la opinión consultiva de 1985 fueron los jueces Thomas Buergenthal, presidente; Rafael Nieto Navia, vicepresidente; Huntley Eugene Monroe; Máximo Cisneros; Rodolfo E. Piza Escalante y Pedro Nikken.

En los considerandos, los magistrados expresaron su desconfianza en que la colegiación sea la manera correcta de garantizar "una información objetiva y veraz a través de un régimen de ética y responsabilidad profesionales". Es más, en cuanto al derecho del público de estar bien informado, temieron que a través de la colegiación obligatoria se cometieran mayores abusos y se obtuvieran menores beneficios.

En el punto 77 de los considerandos establecieron: "Resulta en principio contradictorio invocar una restricción a la libertad de expresión como un medio para garantizarla, porque es desconocer el carácter radical y primario de esto derecho como inherente a cada ser humano, aunque atributo, igualmente, de la sociedad en su conjunto. Un sistema de control al derecho de expresión en nombre de una supuesta garantía de la corrección y veracidad de la información que la sociedad recibe puede ser fuente de grandes abusos y, en el fondo, viola el derecho a la información que tiene esa misma sociedad".

En cuanto a la "profesionalización" del periodismo por medio de la colegiatura obligatoria, la Corte fue categórica: "no es compatible con la Convención una ley de colegiación de periodistas que impida el ejercicio del periodismo a quienes no sean miembros del colegio y limite el acceso a éste a los graduados en una determinada carrera universitaria. Una ley semejante contendría restricciones a la libertad de expresión no autorizadas por el artículo 13.2 de la Convención y sería, en consecuencia, violatoria tanto del derecho de

toda persona a buscar y difundir informaciones e ideas por cualquier medio de su elección, como del derecho de la colectividad en general a recibir información sin trabas".

Por unanimidad, la Corte opinó que "la colegiación obligatoria de periodistas, en cuanto impida el acceso de cualquier persona al uso pleno de los medios de comunicación como vehículo para expresarse o para transmitir información, es incompatible con el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos".

La Corte se expresó de igual forma sobre la Ley Orgánica del Colegio de Periodistas de Costa Rica (Ley Nº 4.420 del 22 de septiembre de 1969), aunque en este país todavía no se ha hecho nada por revisar la situación.

El juez Rafael Nieto Navia, en opinión separada, consideró que la obligación a la afiliación no sólo representa una violación de los artículos 13 y 129 de la Convención, sino del artículo 16 que se refiere a la Libertad de Asociación: "El problema aquí no es (...) de la libertad de expresión: es un problema de derecho de asociación y es un problema de regulación de un trabajo". El artículo 16 establece que "[t]odas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole". Según el juez Nieto Navia, este artículo entra en conflicto, a la vez, "con un derecho y con una libertad, es decir, con el derecho a formar asociaciones, que no puede ser restringido sino en los eventos, y con una libertad, en el sentido de que nadie puede ser compelido u obligado a asociarse".

Por su parte, el juez Rodolfo Piza Escalante consideró que la colegiación obligatoria de los periodistas debe analizarse no sólo en relación con esas restricciones *lato sensu*, como generadoras de responsabilidades ulteriores, sino también en cuanto pueda implicar también una verdadera restricción *stricto sensu* como condición preventiva para el ejercicio mismo de la libertad de expresión, prohibida en todo caso por la Convención: "En efecto, la definición misma de éstas [licencias o autorizaciones] las caracteriza como formas de tutela preventiva, consistentes en el levantamiento de un obstáculo impuesto por la ley al ejercicio de un derecho propio (...). Considero que la colegiación obligatoria de los periodistas constituye una restricción de esa naturaleza, cuyo específico sentido normativo es el de prevenir el ejercicio mismo de la actividad periodística (...). La colegiación obligatoria es en sí misma incompatible con la Convención, cualquiera que sea el modo como se reglamente y aunque sólo se constituyera una formalidad asequible a cualquier persona que quisiera ejercer el periodismo, sin necesidad de ningún requisito adicional".

En esa misma línea de argumentación, *La Nación* de Argentina en su

En esa misma línea de argumentación, *La Nación* de Argentina en su editorial "¿Colegiación?, no", del 7 de octubre de 1991, señalaba que: "ya sea que la matrícula profesional sea manejada por órganos del Estado, por un colegio profesional, por estructuras sindicales, la obligación de inscribirse en ella importaría, inevitablemente, cumplir con determinados requisitos y la posibilidad de ser privado de la habilitación de determinadas circunstancias, lo que deja librado al arbitrio de funcionarios públicos, de dirigentes sectoriales o eventualmente de algún cuerpo colegiado quiénes han de tener derechos y quiénes no. El periodismo independiente lisa y llanamente no tendría posibilidad de existir".

Por otro lado, el juez Pedro Nikken hizo presente también que el Colegio no es el único método para conseguir los beneficios que se persiguen para la profesión: "Puede concebirse un estatuto de rango legal que proteja a quienes efectivamente ejercen el periodismo frente a eventuales disposiciones indignas de sus empleadores, sin necesidad de recurrir a un régimen de colegiación que proteja a los inscritos en el Colegio, incluso si no trabajan como periodistas, pero que restringe esas inscripciones y limita innecesariamente derechos de la mayoría". Manifestó, además, que no se ha demostrado aún que la colegiación sea el medio más eficaz para proteger a los periodistas, ni que en los países donde exista se haya puesto fin a los alegados abusos de los dueños de periódicos.

Sobre el requisito académico

En cuanto a la obligatoriedad de tener título terciario o universitario para ejercer como periodista, el diario *La Nación* de Chile, del 4 de junio del 1992, recogió las declaraciones de la Secretaria General del Colegio de Periodistas, Lidia Baltra, a favor de esta moción: "Sólo el periodista universitario es confiable para seleccionar y transmitir la multiplicidad de información generada cada día. Quienes no son periodistas tienen su espacio en los medios mediante las cartas de lectores (...). El ejercicio de la profesión por personas no habilitadas representa un engaño mayor para quienes siguieron costosos estudios, pagados por el Estado o por ellos mismos".

Respecto de esta afirmación, cabe citar lo manifestado por el juez Nikken al oponerse, en general, a todo intento de afiliación compulsiva: "El Colegio sólo está abierto a los egresados de las escuelas de periodismo, aun si no ejercen la profesión, y además, en algunos casos, a aquellos que, careciendo del título académico, hayan demostrado, a juicio del Colegio, haberla practicado por cierto número de años antes de la vigencia de la ley de colegiación (...). De esta manera las ventajas que se obtienen con la pertenencia al Colegio no

dependen del ejercicio actual del periodismo, y en algunos casos ni siquiera de que se haya ejercido nunca (...). No parece racional que pued[a]n pertenecer al Colegio quienes no son efectivamente periodistas, mientras se cierra la posibilidad de acceso a él o a otras personas que pudieran cumplir en la práctica una actividad periodística".

Desde esta misma perspectiva, *El Mercurio* de Santiago de Chile, en su edición del 9 de noviembre de 1990, cuestionó la calidad de la enseñanza académica que reciben los periodistas en el país, lo que bien podría tenerse presente en otros países de Latinoamérica. Señalaba el matutino que mientras un dirigente gremial del periodismo chileno concertaba esfuerzos con las escuelas del rubro contra la posición de la SIP, la novel figura de la profesionalización del periodismo, "choca con su opinión emitida en agosto pasado al coincidir con otro periodista en que esos planteles entregan en términos generales una pobre formación a sus alumnos".

El caso español

La opinión de la Corte Interamericana en el caso *Tico Times* (1985) gravitaría y dejaría la puerta abierta para el debate allende los mares.

En España, la colegiación obligatoria de los periodistas y la exigencia del título también fue materia de controversia en esa época.

El 8 de noviembre de 1985 fue creado el Colegio Profesional de Periodistas en la Comunidad Autónoma de Cataluña, mediante la Ley Nº 22/1985. Si bien ésta especificaba la obligatoriedad de afiliación, al tiempo permitía el ejercicio del periodismo "aun cuando no [se] cumplan los requisitos de titulación establecidos por el art. 2 [referido a la condición universitaria]".

Poco antes, el diario español *El País*, fuerte opositor a la colegiatura aunque partidario de la educación superior, bajo el título "¿Vuelve el carné de prensa?", en su edición del 27 de octubre de 1985, había argumentado: "La cursi obsesión por dignificar la profesión periodística a través de la exigencia de una titulación universitaria obligatoria ha perdido fuerza a medida que la masificación de la enseñanza superior ha devaluado los diplomas oficiales, sin hablar de la triste experiencia de las facultades de Ciencias de la Información. (...) Porque no es un problema de dignidades sino de formación y de responsabilidad: por eso los países democráticos se esfuerzan a la vez en garantizar una formación universitaria a los periodistas y la mayor movilidad social posible para el acceso a la profesión sin ningún tipo de requisito previo; los periodistas no hacen sino ejercer de manera profesional un derecho que es de todos y que a nadie puede ser negado: el de informar". Con anterioridad, en su editorial del

11 de marzo de 1979, titulado "Periodistas y escritores: Miedo a la libertad", citado tantas veces, había dicho: "La formación académica específica de informadores para ejercer de tal es síntoma de 'miedo a la libertad'".

Posteriormente, el 21 de febrero de 1986, el Defensor del Pueblo español interpuso un recurso ante el Tribunal Constitucional de ese país. En éste se señalaba que la colegiación obligatoria vulnera el derecho a la libertad de información contemplada en la Constitución, la cual "reconoce y protege el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz, por cualquier medio de difusión".

Según se desprende de un documento analítico, compilado por Raimundo García Paz para la Federación Internacional de Periodistas, el recurso entendía que "el derecho a la información, en su doble ejercicio de dar y recibir, puede ser ejercitado por cualquier ciudadano, sin ningún requisito o traba adicional, que no derive de la propia Constitución".[1] El Defensor del Pueblo había subrayado, en efecto, que la colegiación obligatoria confería a una corporación pública de base privada facultades que restringían y limitaban la libertad de información, lo que se hacía más evidente en el caso del intrusismo profesional: "Desaparecido el delito de opinión de nuestro ordenamiento constitucional, la creación de un Colegio de Periodistas vuelve a posibilitar la condena judicial de una persona que ejerza la actividad informativa, si no está colegiada".[2]

Finalmente, en asamblea realizada en mayo de 1986, el Colegio de Periodistas de la Comunidad Autónoma de Cataluña decidió que la colegiación no sería obligatoria. La ley fue modificada posteriormente, en conformidad a esa decisión, por la Ley Nº 1/1988 del 26 de febrero de 1988.

La oposición histórica

Según lo expresado por García Paz en la compilación mencionada, "[La] consideración del *Ombudsman* [en el caso catalán] debe valorarse junto con el dictamen de la Real Comisión de Prensa del Reino Unido, que, ante una consulta del Instituto de Prensa de dicho país, se opuso a que los periodistas estuviesen obligados a inscribirse en un registro, porque esto puede obstaculizar el acceso a la profesión o el continuar ejerciéndola, en el caso que el periodista sea excluido del registro por motivos disciplinarios".[3]

El dictamen de la Real Comisión británica fue consecuente con la

[1] En boletín *Information,* vol. **XXXV,** 1986 (Bruselas, Bélgica).

[3] Ibídem.

historia de su país, que en siglos pasados había combatido contra las licencias y autorizaciones que debían poseer quienes querían expresarse por medios de comunicación. Según relataba Blackstone en 1882: "El arte de imprimir, a poco de ser introducido, era sólo relacionado, tanto en Inglaterra como en otros países, como una cuestión del Estado, y sujeto, en Inglaterra, por las acciones del rey: las proclamaciones, prohibiciones, cartas de privilegio y licencias".[4] Los decretos de la Corte de Star-Chamber, por su lado, limitaban el número de imprentas y de prensas que cada uno podía emplear y prohibían las nuevas publicaciones en caso de no haber sido previamente aprobadas a través de sus respectivas licencias.

Fue el Parlamento, durante el reinado de Carlos I, el que abolió esa jurisprudencia en 1641. Durante varios años después, sin embargo, tales medidas censoras aparecerían y desaparecerían, hasta que el Parlamento las hizo expirar definitivamente en 1694.

Estados Unidos heredó esa idiosincrasia y, en virtud de ella, se ha opuesto siempre a cualquier tipo de restricción previa a la libertad de expresión y de información. En relación a la Primera Enmienda de la Constitución norteamericana, es conocida la intervención, en 1907, del juez Holmes ante la Corte Suprema: "el principal propósito de la Primera Enmienda es prevenir todo tipo de restricciones a las publicaciones que hayan sido aplicadas por otros gobiernos".[5] A juicio del juez Holmes: "cualquier sistema que pretenda licenciar a la prensa, como el que existió en Inglaterra hasta 1694, debiera ser objeto de interdicción constitucional".[6] Posteriormente, la Corte Suprema de Estados Unidos expresó que "la lucha por la Libertad de Prensa fue dirigida, al principio, contra el poder de quienes otorgaban las licencias (...). Y la libertad de prensa se convirtió inicialmente en un derecho a publicar 'sin licencia' lo que antes podía ser publicado sólo con ella".

En Estados Unidos existen desde comienzos de siglo asociaciones voluntarias de periodistas y se adoptan códigos de ética; pero no ha habido intención de hacerlos obligatorios.

Colegiación voluntaria

La Federación Internacional de Periodistas (FIP), en el 18º Congreso realizado entre el 2 y el 6 de junio de 1986 en Elsinor, Dinamarca, expresó en un documento base que: "el Congreso considera que el registro voluntario de

[4] William Blackstone, *Commentaries on the Law of England* (Chicago: University of Chicago Press, 1979), vol. IV.

[5] En *Right ofExpression ofthe Person,* p. 375.

[6] Ibídem.

periodistas a través de carnés de identidad, con el fin de ayudar a la organización sindical, puede ser un apoyo importante para la libertad de expresión. (...) Sin embargo, creemos que no deberían poseer naturaleza obligatoria. Es materia propia de la normativa de cada Estado determinar si los Colegios deben poseer o no 'status' legal, pero es creencia de este Congreso que cualquier registro obligatorio en el seno de los Colegios es contrario a la libertad de información". Y, en la parte resolutiva del documento (Rc-22/86), la FIP señaló que "en los países donde los colegios son tradición, éstos han sido importantes para la evolución de la profesión (...), a condición de no imponer o preconizar el registro obligatorio".

Asimismo, igual criterio es el que siempre ha sostenido la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP). Como ha manifestado el doctor Julio E. Muñoz, subdirector ejecutivo de la SIP: "No tenemos nada en contra de los colegios, siempre y cuando la afiliación sea voluntaria (...). La SIP, por cierto, está a favor del perfeccionamiento, el desarrollo profesional y al acceso a las mejores condiciones sociales y laborales de los periodistas (...). Creo que los colegios pueden mejorar las condiciones de los periodistas y ello es bueno. (...)Sin embargo, la SIP cree que una filiación obligatoria tiene un viso de control y de censura previa que les otorga privilegios a unos y se los quita a otros; además deja las puertas abiertas para que los gobiernos controlen políticamente la profesión".[7] Asimismo, Julio E. Muñoz ha advertido que hay quienes buscan, malintencionadamente, hacer aparecer a la SIP como una asociación de empresarios contraria a los trabajadores de la prensa, cuando, en verdad, "solamente estamos en contra de la colegiatura obligatoria porque va en contra de los principios de la libertad de prensa y de empresa (...). [Porque imponer castigos] a quienes practican el periodismo sin una licencia constituye una abierta violación a la libertad de expresión".[8]

En este sentido, otra institución, la Sociedad Norteamericana de Editores de Periódicos (American Society of Newspaper Editors), durante la asamblea anual de 1984 expresó su apoyo al periodista Schmidt (en el caso *Tico Times)* en los siguientes términos: "Deploramos esta tendencia peligrosa y consideramos que la colegiación obligatoria es una grave amenaza a la integridad y garantía de la libertad de pensamiento y expresión (...). [Pues ésta] impone una censura previa a la capacidad de las personas para buscar y difundir informaciones e ideas".

Por su parte, el argumento de la Asociación de Periódicos Norteameri-

[7] Declaraciones de Julio Muñoz en entrevista del 29 de agosto de 1993 para este trabajo.

[8] Ibídem.

canos (ANPA) en contra de la colegiatura radica en el tema de las fuentes de información. £1 hecho de que toda la información acerca del gobierno y sus actividades provenga del gobierno y de aquellos periodistas autorizados por un colegio impuesto por el gobierno afecta gravemente a la ciudadanía, al hacer que las fuentes de información se diluyan, la credibilidad se deteriore y la capacidad de tomar mejores decisiones se vea disminuida. Es más, según la Asociación de Periódicos Norteamericanos: "La libertad individual recae sobre el conocimiento por diferentes fuentes de información e ideas. Si la acción del gobierno limita esas fuentes a tan sólo un grupo de individuos aprobados, entonces la libertad se resquebraja".

Otras profesiones

Muchos periodistas y catedráticos aducen que la colegiación obligatoria llevará mayor perfeccionamiento a las salas de redacción, y argumentan que debiera dársele a la profesión el mismo status de la medicina y la abogacía, las que sí están custodiadas por colegios.

Sin embargo, ellos olvidan que entre esas profesiones y el periodismo hay una diferencia sustancial, que dice relación con la libertad de expresión y la democracia. Cabe citar a este respecto lo manifestado por Guido Fernández, ex director del diario *La Nación* de Costa Rica, en la edición de ese periódico del 29 de octubre de 1979: "el abogado, el médico, el químico y el ingeniero no ejercitan una profesión en la que está de por medio un derecho humano básico como es la libertad e expresión o de información. La fe pública, la salud y la seguridad son valores individuales o sociales dignos de tutela, pero informar y opinar son tareas íntimamente asociadas a todos los seres humanos, por lo que cualquier restricción o límite puede poner en peligro lo que es consustancial a la democracia: el derecho de disentir". En otras palabras, en el caso de la medicina, el riesgo de dañar a un tercero hace necesaria la colegiatura. Sin embargo, restringir el ejercicio de la libertad de expresión a unos pocos es perjudicial para todos; tan dañino como sería tener que contar con la autorización de un colegio profesional para poder escribir un libro o pintar un cuadro.

La libertad de prensa debe ser protegida como un derecho esencial y fundamental del ser humano, y no puede ser el periodista, precisamente, quien se imponga por encima de toda la sociedad.

La experiencia sobre los colegios obligatorios de periodistas indica que ellos corren el riesgo de transformarse en órganos de control corporativo que arrebatan la libertad a través de la censura previa, al discriminar quiénes pueden y quiénes no pueden desempeñarse como periodistas.

El peligro radica en que este requisito de licencia previa otorga al gobierno un arma poderosa para callar al disidente, impidiéndole al periodismo desempeñar su rol fundamental en una democracia: el de agente fiscalizador. En verdad, los abusos que puede ocasionar una prensa libre parecen ser mucho más tolerables que los que puede cometer un gobierno u órgano corporativo. En una sociedad democrática no caben restringir y limitar el ejercicio del periodismo a través de la exigencia de un permiso o licencia, pues ello atenta contra un derecho, la libertad de expresión, que es inalienable.

Si bien en el proyecto de ley de prensa chileno no se vislumbran motivaciones subterráneas en ese sentido, es evidente que en Nicaragua, ante un aparente auge popular del sandinismo, se pretende nuevamente caminar hacia la colegiatura, que en época histórica reciente sirvió al gobierno como arma poderosa para controlar a los medios de comunicación y silenciar el ejercicio independiente del periodismo. □

CONFERENCIA

REFLEXIONES SOBRE LA PROFESIONALIZACIÓN DEL PERIODISMO*

Alejandro Junco de la Vega

En estas páginas se subrayan los desafíos que afrontan hoy la industria de la información y las empresas periodísticas, especialmente en los países menos desarrollados, en estos nuevos tiempos de libertad política y económica y de globalización de los mercados. Especialmente, se hace hincapié en la necesidad de mejorar y perfeccionar permanentemente los métodos de recopilación, almacenamiento y distribución de la información. En este contexto, asimismo, se sostiene que sería un grave error otorgar a los egresados de las escuelas de periodismo el monopolio del ejercicio de la profesión, pues esto iría en detrimento tanto de la sociedad en su conjunto como de los programas de estudio de las escuelas de periodismo.

Soy egresado de una escuela de periodismo. Cuando comencé a trabajar en el periódico *El Norte*, una de las principales tareas que me propuse fue crear, precisamente, una Escuela de Periodismo dentro del periódico. Al

ALEJANDRO JUNCO DE LA VEGA. Periodista. Ex presidente de la Sociedad Interamericana de Prensa (1992-1993). Director de los diarios *El Norte y El Sol* de Monterrey, México.

* Transcripción editada de la intervención del autor en el marco de la reunión del Club de la Prensa, de la Asociación Nacional de la Prensa de Chile, realizada en Santiago de Chile en noviembre de 1992.

***Estudios Públicos*, 53 (verano 1994).**

materializar este proyecto, en el verano de 1970, lo hice con la intención de que la Escuela se convirtiera en el polo de desarrollo profesional para alcanzar la excelencia en nuestro medio de comunicación.

Afortunadamente, hoy puedo mirar hacia atrás y decir con orgullo que dicho objetivo se cumplió. Tal vez lo hice entonces motivado por mi juventud, por quijotismo o por convicción, pero, sobre todo, por mi vocación de servicio y por el interés legítimo de hacer negocios. Nuestros diarios, gracias a su programa educativo, no sólo han llegado a ser mejores medios de comunicación sino también negocios más prósperos. De manera que les quiero hablar desde la perspectiva de un periodista que tiene tras de sí una historia muy positiva que narrar en el tema de la profesionalización de los medios de comunicación.

Durante mi visita a Chile he podido conocer algunos de los temas que preocupan a los editores y he tenido la oportunidad, a la vez, de reunirme con el Presidente Patricio Aylwin, el Ministro Secretario General de Gobierno, el presidente del Senado y la mesa directiva del Colegio de Periodistas. Me ha alegrado constatar que todos, aunque con diferentes variantes, están conscientes de la necesidad de mejorar los flujos de información, en calidad y cantidad. Con todo, el más significativo de los diferentes temas tratados, a mi juicio, dice relación con la profesionalización y dignificación del oficio del periodismo, un noble objetivo que es compartido, estoy seguro, por todos ustedes, y al cual me referiré más adelante. Primero haré una breve alusión al contexto en el cual debe situarse hoy, en mi opinión, la problemática de la información y del periodismo, a la luz de los desafíos de desarrollo económico que afrontan nuestras sociedades latinoamericanas.

Libertad, información y desarrollo económico

La disolución de las repúblicas soviéticas ha marcado el fin de una era y el comienzo de una nueva. Ha terminado la era del control y se ha iniciado la de la libertad, donde el consumidor de bienes y productos de servicios ocupa un lugar principal; donde las leyes de oferta y demanda asignan los recursos en torno a aquellas cosas que la sociedad considera valiosas.

En mi opinión, quizás deformada por mi formación profesional, nuestros países deben competir hoy con sociedades que han logrado avanzar mucho, fundamentalmente en el desarrollo de sistemas de información y de transmisión de conocimiento. Y esta es la razón, entre otras, de que ellas sean

más eficientes en la producción de bienes y servicios. En toda sociedad, la calidad de la información es la que determina la calidad de su decisiones.

La información es, en efecto, una herramienta fundamental de competitividad: hacia adentro, para que los mercados internos operen en forma mejor; hacia el exterior, para que se disponga de algo más que mano de obra barata como ventaja comparativa. Cuando México exporta estaño a mil trescientos pesos el kilogramo y éste regresa a los seis meses a treinta mil dólares la libra, empacado en forma de chips de computadora, la diferencia en el valor entre un producto de importación y otro de exportación estriba, simplemente, en el grado de conocimiento que posee ese producto.

Una de las principales metas que debe proponerse la industria de la información es hacer, por consiguiente, que nuestros países no intenten incorporarse a la economía mundial con las vendas en los ojos, con un brazo amarrado a la espalda. Debemos constituirnos en un factor de apoyo, a través del desarrollo de métodos ágiles de recopilación, almacenamiento, recuperación y distribución de información, para que nuestros mercados puedan competir en igualdad de condiciones en el exterior. Debemos transformar nuestros países en sociedades ricas en información, donde ésta sea, en el hecho, patrimonio de todos y no el privilegio de unos pocos.

En síntesis, en esta nueva era todos los actores del proceso económico debieran pensar en términos de cuál puede ser su aporte particular. En nuestro caso, debemos acrecentar la rapidez en la toma de decisiones de los actores sociales, propiciando un mejor flujo informativo.

Dignificación real y dignificación espuria

Señalé antes que uno de los grandes temas de la industria de la información es el de la dignificación de la labor periodística. He podido advertir, sin embargo, que hay quienes piensan en Chile que se puede avanzar hacia la dignificación del periodismo a través de la exigencia de un título universitario para el ejercicio de la profesión. En mi opinión, la "profesionalización" por esta vía (el monopolio) consütuye una forma espuria y artificial de dignificar el periodismo. Fundo la afirmación en tres elementos.

En primer término, la verdadera dignificación de un oficio se obtiene como resultado de un saber efectivo; y no por decreto.

Las industrias de la información, como cualquiera otra, están sujetas a premios y castigos, a consumidores que pueden con su plebiscito diario decirnos si estamos o no satisfaciendo sus necesidades. Por consiguiente, movidas por el interés legítimo de tener más credibilidad, mayor prestigio, éstas gravita-

rán hacia aquellas áreas del conocimiento profesional que más puedan aportar. Y hay aquí, en efecto, un gran incentivo para contratar periodistas. Por vocación, por entrenamiento, por desarrollo de sus habilidades, por convicción, el periodista tiene algo que aportar, más allá del hecho de poder exhibir o no un título de periodista otorgado por una universidad.

La segunda razón de por qué el camino de la limitación del ejercicio de la profesión a quienes hayan estudiado periodismo en una universidad es equivocado, dice relación con el hecho de que la actividad de la transmisión de información y del conocimiento se basa cada día más en áreas multidisciplinarias. Son muchos los campos del saber que pueden ayudar a perfeccionar los sistemas de información escrito, radial o televisivo. A la vez, la comunicación de las distintas disciplinas a través del periodismo permite una mejor comprensión de la realidad. En verdad, existe hoy una gran necesidad de conocimientos precisos, no adjetivos, sino sustantivos. En la redacción de nuestro diario, por ejemplo, hemos contratado recientemente a un especialista en ecología. Sabemos que dándole las herramientas del lenguaje periodístico puede hacer un importante aporte.

Sería un error dejarle la temática del periodismo a una sola profesión, porque el periodista, si bien no tiene capacidad para decir a la gente qué es lo que debe pensar sobre determinada materia, sí la tiene para fijar la agenda, para decidir si lo importante son los problemas de comercio exterior o los ecológicos. Me parece injusto que la sociedad pueda ver solamente en el espejo lo que filtren algunas personas que han sido autorizadas como periodistas. El campo del conocimiento humano es muy variado y debe ser visto por múltiples ojos, que aporten a la vez múltiples puntos de vista.

Considero inconveniente la idea de la monopolización del ejercicio del periodismo, en tercer lugar, porque eso le haría un gran daño a la profesión en el largo plazo. Ello, porque de esa manera se le privaría al periodista y a las escuelas de periodismo de hacer una introspección acerca de los procesos de educación en los que se desenvuelven, de hacer un análisis hacia adentro que les permita determinar qué cosas son de verdadero valor hoy en día y qué cosas se deben adaptar en sus programas educativos. Es necesario que las escuelas de periodismo reflejen aquellas cosas que van a dar un valor agregado a la comunidad.

Un punto que adiciono a este último argumento es si el ser titulado como periodista puede brindar o no garantía absoluta de que se va a ejercer la actividad con ética y profesionalismo. Si se considera que sí, entonces debiéramos hacemos la siguiente pregunta: ¿quién garantiza la buena formación de ese periodista?

Creo que todas las escuelas de periodismo que hay en este país están facultadas para otorgar un diploma al periodista. Pero, ¿cuáles son las que tienen los mejores programas de capacitación y entrenamiento? ¿Cuáles tienen la calidad educativa necesaria como para confiar en que sus egresados hagan un buen uso del monopolio de la profesión? ¿Posee alguna, acaso, la bola mágica de cristal que le permita saber cuál debe ser el perfil perfecto del periodista y cómo prepararlo para la sociedad futura? Creo que falta mucho camino que correr en este sentido. No he encontrado todavía escuelas que se especialicen, por ejemplo, en todo lo referente a almacenar información de una manera recuperable; en cómo crear sistemas de bases de datos que nos permitan transitar desde la guerra de los adjetivos a la muestra de los sustantivos, vicio que caracteriza prácticamente a todos nuestros países en América Latina. No he visto aún que se hagan los empeños necesarios para entender los problemas que afronta la comunidad en muchos de sus retos al futuro.

Esa pobreza conceptual se va a solucionar únicamente cuando se permita a las escuelas de periodismo afrontar las realidades del mercado y se avance hacia una solución de largo plazo que verdaderamente dignifique al periodista a través de una formación y entrenamiento que lo faculte para crear cosas que sean de valor para el medio de difusión y, por tanto, para el público lector.

Pienso que la necesidad que perciben algunos de limitar el ejercicio del periodismo a quienes tengan el respectivo título universitario se relaciona con la supuesta influencia excesiva que tienen algunos medios de difusión sobre la comunidad, puesto que algunos de éstos han adquirido un tamaño tal que impide que otros más pequeños tengan oportunidad de competir.

Miremos este tema desde otra perspectiva.

Hay una industria de la información con la cual el ciudadano medio tiene un contacto muy directo: los periódicos, los canales de televisión, las estaciones de radio. Pero no debe cometerse el error de pensar que el mundo gira en torno a esa industria de la información, cuando, en verdad, la información ñuye en múltiples formas, las que finalmente vienen a ser los pilares que sustentan nuestra labor de procesadores de la información.

El reto que tenemos hoy estriba en descubrir cómo mejorar los sustentos de nuestra industria. Sólo así podremos establecer un campo de juego más "nivelado", en el que participen todos los procesadores de información, sea poniendo tinta en papel, enviando señales de computadora en forma electromecánica o por ondas de radio, etc. En la medida que exista un campo nivelado que dé igualdad de oportunidades a las empresas de la información, vamos a tener diversidad de puntos de vista.

También hay problemas relativos a lo que yo llamo la "infraestructura" en que se desarrollan los medios de comunicación, los que se manifiestan de muchas formas. En los países avanzados existe hoy día toda una reglamentación destinada a hacer fluir la información desde los distintos generadores, como en el caso norteamericano a través de los *disclosures*, con fijación de términos, plazos, cantidades, calidades y costos. Esta fluidez obligada tiene por objetivo impedir que la información sea el privilegio de quien la genera en forma monopólica. Un ejemplo que cito con frecuencia al respecto es la ley que obliga a la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos a difundir sus criterios jurisprudenciales. De esta manera, a través de medios modernos, electromagnéticos, en diskettes de computadora, esa jurisprudencia es sometida a un proceso de indización y de recuperación. En menos de 24 horas desde que la Corte emite un juicio, en cualquier pequeño poblado de los Estados Unidos un abogado puede hacer lo que en nuestros países le toma semanas de trabajo manual en una biblioteca. Sin esa agilidad se retrasa la toma de decisiones de todos los actores del proceso. Finalmente, el abogado mexicano o el chileno, a la hora que debe competir con su contraparte de un país avanzado, está en una situación de evidente desventaja. Este es sólo un ejemplo, pero se da en otras áreas, como en el comercio, la educación, etc.

Feudos informativos

En nuestras sociedades hay una serie de feudos informativos, lo que se traduce en que sólo ciertas empresas grandes, que poseen "derecho de picaporte", pueden abrir puertas de ministerios, de tribunales, de jueces. Y esas son, precisamente, las empresas que tienen ventajas sobre las pequeñas y medianas. Pero el problema no lo causan aquellas que son grandes; el problema está en que a las chicas no se las promueve verdaderamente. En algunos países se las apoya con dinero, con créditos, con tecnología, pero esos métodos son formas falsas de respaldo. Las empresas pequeñas y medianas necesitan que se les permita, en igualdad de términos, acceder a la información; tal como hoy las más grandes, en virtud de su tamaño o de su prestigio, tienen acceso a esa información.

Algunas autoridades del Gobierno chileno me manifestaron recientemente que estaba en estudio un anteproyecto de ley de prensa. Temo que con ello se esté intentando hacer calzar la realidad en un molde preestablecido. Nuestros países, cuyos sistemas jurídicos son de origen napoleónico (códigos positivistas), tienden a querer editar en forma milimétrica aquello que a nivel mundial cambia en forma kilométrica. El desarrollo tecnológico nos está lle-

vando a lugares que no conocemos, y, sin embargo, pretendemos ponerlos ahora en letras de molde con el fin de dilucidar de antemano materias tales como, por ejemplo, qué va a ser más importante ¿el secreto profesional o la seguridad nacional?, ¿la vida privada o el derecho de información? Pienso que este empeño conducirá finalmente a una situación en que todo aquello va a sumar cero. Es decir, la ley no va a proporcionar ninguna ventaja sobre lo que actualmente se tiene, y sí va a poner en riesgo algunos conceptos importantes relativos a la libertad de expresión.

Ha sido para mí motivo de gran satisfacción observar que en Chile la propia industria de la información está adoptando medidas autorreguladoras con el fin de asegurar, por ejemplo, que el ejercicio de la libertad vaya acompañado de una gran responsabilidad ética. En este sentido, un botón de muestra muy meritorio es el Consejo de Etica que ha establecido la Federación de Medios de Comunicación de Chile.

Pienso, por consiguiente, que los esfuerzos deben dirigirse a resolver los problemas de la cantidad y calidad de información y del acceso a ella, y no a controlar la prensa. Y en este respecto, como mencionaba antes, puede avanzarse quizás a través de una reglamentación muy precisa, para evitar que la información sea privilegio únicamente de los feudos que la crean. Pienso que Chile está hoy en muy buen pie para que ello suceda.

La tarea más importante de hoy es ajustar nuestra acción a las exigencias del mundo actual. Esto quiere decir que debemos afrontar los retos y hacer uso de las ventajas que este mundo nuevo nos está ofreciendo, pues sólo así nuestra industria, la de la información y del ejercicio del periodismo, estará anclada en raíces firmes, y no en artificios, dádivas o componendas legales. □

Alfredo Jocelyn-Holt,
La Independencia de Chile: Tradición, modernización y mito
(Madrid: Editorial Mapfre, 1992), 362 páginas.

ALFREDO JOCELYN–HOLT
*LA INDEPENDENCIA DE CHILE: TRADICION, MODERNIZACION Y MITO**

Carlos Peña González

LA HISTORIA DE LA HISTORIA Y EL PROBLEMA DE LA MODERNIDAD

En las palabras que siguen haré el intento de identificar y someter a crítica las que, según creo, son las principales tesis sostenidas por Alfredo Jocelyn-Holt en su libro –sugerente y lleno de resonancias– *La Independencia de Chile: Tradición, modernización y mito.* Presentado como tesis doctoral para la Universidad de Oxford, el texto trasunta las virtudes de la comunidad de trabajo en cuyo interior se gestó: una erudición carente de estridencias y una simplicidad de estilo que deja ver aquello a que se refiere. Comentarlo –incluso con afán crítico– es, por lo mismo, una tarea que el propio texto facilita.

Según lo mostraré luego, con esta obra Alfredo Jocelyn-Holt viene a participar en una disputa que –al contrario de como suele ser presentada en la historiografía positivista– no versa sobre hechos, sino acerca del *sentido o significado* s de esos hechos. Su texto, en consecuencia, no es el registro *ex post* de lo que pasó, sino una *intelección del pasado,* esto es, un intento de esclarecer aquello que siendo pretérito sigue constituyéndonos. El rasgo

CARLOS PEÑA GONZALEZ. Profesor de Derecho Civil en la Universidad de Chile y de Derecho Civil y Filosofía del Derecho en la Universidad Diego Portales.

conscientemente hermenéutico de la obra de Jocelyn-Holt es, tal vez, una de sus principales virtudes, puesto que asume que los hechos ocurridos son indiscernibles de las interpretaciones que provocan y que, en consecuencia, esos hechos, en tanto susciten nuevas interpretaciones, seguirán, en algún sentido, ocurriendo.

El plan de mis comentarios es el que sigue. En la primera parte (I) voy a dibujar grandes trazos las que, estimo, son las centrales de Jocelyn-Holt. Luego de ello (II), voy a glosarlas críticamente, en mi opinión las tesis centrales de Jocelyn-Holt son tres y una de ellas –la que voy a denominar tesis conceptual–, al subyacer en las otras dos y no hacerse nunca explícita, introduce ambigüedades que disminuyen, aunque por cierto no impiden el valor asertivo de la obra.

I

Como acabo de decir, me parece que en la obra de Alfredo Jocelyn-Holt se entrelazaron un conjunto de tres tesis distintas –pero no distantes claro está– que conviene revisar por separado. Las tres tesis que creo ver en el libro de Jocelyn-Holt son de generalidad y cercanía empírica decrecientes, y si bien se relacionan unas con otras, no se siguen unas de otras, es decir, no existe entre ellas una relación de implicancia, motivo por el cual puede valer una y no las otras o viceversa. Lo mismo, el lector que tiene el libro ante sí con ánimo crítico puede compartir alguna de esas tesis, pero no las demás. Las tres tesis que creo ver en la obra de Alfredo Jocelyn-Holt son las siguientes, a saber, una tesis *historiográfica;* una tesis *metahistoriográfica;* y una tesis (que subyace en las dos primeras) que voy a denominar *conceptual.* En ese mismo orden voy a presentarlas brevemente. Posteriormente, insistiré en algunas de ellas intentando problematizarlas.

Según la primera (la tesis historiográfica), la independencia de Chile, al contrario de lo que ha sostenido cierta historiografía conservadora, constituyó un genuino principio de modernidad y liberalismo, aunque, agrega Jocelyn-Holt, ese principio fue no deliberado y se halla inconcluso. Es manifiesta la oposición de esta tesis a la de, para usar un giro de Sergio Villalobos, la historiografía aristocrática.[1] Es obvio, también, que se trata de una tesis distinta, aunque no necesariamente contrapuesta, a la de la historiografía liberal y positivista: la de Jocelyn-Holt es una tesis ilocucionaria y teóricamente diversa a la liberal. Es claro, en fin, como insistiré luego, que se

[1] Sergio Villalobos, "Introducción para una nueva historia", en *Historia del pueblo chileno* (Santiago de Chile: Zig Zag, 1983), Vol. I, p. 16.

trata de una tesis francamente opuesta a la de aquellos que ven en el Barroco el principio de síntesis que, en el siglo XVI, nos habría constituido.

La segunda tesis subyace a lo largo de todo el texto –lo soporta metodológicamente, por así decirlo–, pero se hace más explícita hacia el final. Esta segunda tesis, como acabo de decir, no es historiográfica (esto es, no tiene como objeto suyo a aquello que se nos representa como acontecer) sino metahistoriográfica, o sea, su objeto es la historiografía misma. La historiografía, sugiere Jocelyn-Holt, al aprehender su objeto inevitablemente lo constituye: el acontecer pasado no existe sino en la memoria que lo rescata y, a veces, lo remienda. Valle-Inclán diría que "las cosas no son como las vemos sino como las recordamos" y que la historiografía, entonces, antes que conocer su objeto lo constituye, de manera que la historiografía que intenta reinterpretar el pasado (como lo hace Jocelyn-Holt) tiene que proceder, también, a interpretar las interpretaciones en una circularidad hermenéutica sin fin. La historiografía sería –como la teoría moral– una teoría en primera y segunda persona y, por lo mismo, contemporánea en el sentido más estricto que a esa palabra cabe asignar.

La tercera tesis (la que denantes llamé tesis conceptual) es una tesis implícita pero absolutamente decisiva para entender la primera, o sea, la tesis historiográfica, y consiste en un cierto modo de usar las palabras "modernidad" y "liberalismo". Esas palabras, qué duda cabe, son altamente ambiguas y, me parece a mí, que un trabajo de elucidación conceptual –que el texto de Jocelyn-Holt no contiene– resulta allí indispensable.

En lo que sigue, voy a hacer el intento de glosar o comentar cada una de esas tres tesis en un orden distinto a como las acabo de enunciar. Voy a comenzar por la tesis historiográfica, voy a seguir luego con la tesis conceptual y voy a terminar con la tesis que, algo abstrusamente, denominé metahistoriográfica.

II

De todos los temas que han ocupado a la historiografía del presente siglo, hay dos que poseen particular relevancia, a saber, las relaciones entre el Estado y la nación[2] y los lazos entre tradición y modernidad.[3]

---

[2] Véanse Buisson *et al.* (editores), *Problemas de la formación del Estado y de la nación en Hispanoamérica* (Bonn: Inter Nationes, 1984); L. Tivey, *El Estado nación* (Barcelona: Península, 1987).

[3] Alfredo Jocelyn-Holt, *La Independencia de Chile: Tradición, modernización y mito* (Madrid: Mapfre), pp. 267 y ss.

Acerca de la relación entre Estado y nación parece haber suficiente consenso. Al contrario de lo que ocurre en los países europeos, en Latinoamérica el Estado habría ayudado a configurar la nación. En América Latina no parece haber habido aquel proceso de difusión del poder político que representó el feudalismo y que influyó luego en la conformación del Estado moderno. En los países de la región (esto es, en el universo simbólico y afectivo que constituye su cultura), la nación y sus peculiaridades parecen indiscernibles de la evolución del Estado y de las gestas militares o caudillescas que ayudaron a fundarlo.[4] Esta primacía de la sociedad política (organizada, además, en el caso de Chile, con la inercia del centralismo borbón) y la ausencia de feudalismo genuino y de disidencia religiosa, habría sentado las bases de un centralismo autoritario y de una cultura estatista.[5] Así, y para detenerme en un tema cercano a mi disciplina profesional, el legalismo latinoamericano y chileno, por ejemplo, no tendría nada en común con la racionalización de los mercados propios de la irrupción de la modernidad. Las bases del legalismo latinoamericano estarían en el burocratismo preindustrial que sucedió al Barroco y que nada tiene que ver con los procesos de modernización del norte de Europa.[6] Igualmente, también, la ausencia de feudalismo (que es, como se sabe, una forma de privatización del poder político) y de disidencia religiosa (impedida por un catolicismo laxo propio del proyecto ecuménico del Barroco) influye seguramente en el poco valor que nuestra cultura concede a la autonomía personal, y en la visión perfeccionista del Estado, todo lo cual se opone, como es evidente, a las concepciones morales que subyacen a la idea de derechos humanos.[7] Y ello aunque fue la Ilustración el ideario que solieron invocar los fundadores del sistema.

---

[4] Cfr. Varas *et al., Chile, democracia, fuerzas armadas* (Santiago de Chile: Flacso, 1980), p. 9; M. Góngora, *Ensayo histórico sobre la nación de Estado en Chile en los siglos XIX y XX* (Santiago de Chile: La Ciudad, 1981). La tesis de Góngora, como es sabido, es una tesis fuerte: los avatares del Estado habrían configurado, de un modo relevante, nuestro *ethos*.

[5] Claudio Véliz, *La tradición centralista de América Latina* (Barcelona: Ariel, 1984).

[6] Habría mucho que decir en torno a este punto. No es, empero, la materia de este recensión. Con todo, habría que señalar que algunos textos, a mi entender ligeramente, suponen esa vinculación. Así, v. gr., J. Correa, "La cultura jurídica chilena y la función judicial", en A. Squella *et al., La cultura jurídica chilena, op. cit.,* pp. 86 y 87, quien, para ilustrar el punto, cita a Max Weber. Es demasiado obvio que los rasgos legalistas de la cultura jurídica chilena tienen más que ver con la maquinaria del estado indiano que con los procesos de racionalización de los mercados. El mismo Weber, de otra parte, advirtió el punto al señalar que el comercio colonial no estimuló el trabajo ni el desarrollo tecnológico, ya que descansaba sobre un principio expoliativo y no sobre un cálculo de rentabilidad basado en las posibilidades del mercado.

[7] Sobre la inexistencia de feudalismo y de disidencia religiosa en América Latina, debe verse Claudio Véliz, *La tradición centralista de América Latina, op. cit.* y las fuentes que allí se mencionan.

El sistema legal y político chileno, en efecto, pertenece, en general y desde el punto de vista de las ideas esgrimidas para legitimarlo, al ideario de la Ilustración. Caracterización esta última, con todo, que está muy lejos de ser unívoca.[8] Sin embargo, por lo menos desde el punto de vista del discurso explícito de los actores, son las ideas de la ilustración las que sirven como paradigma de legitimidad del proyecto modernizador de la elite del diecinueve y suelen invocarse para el diseño de las instituciones. Así, al parecer, habría ocurrido también en el resto de América Latina.[9] Constitucionalismo y codificación serían, pues, las ideologías a cuyo amparo se

[8] Como es sabido, uno de los temas que entrecruzan la historiografía es la evaluación del impacto que las ideas ilustradas habrían tenido en el *ethos.* Cuestiones aún no resueltas, como las características de la Ilustración española y católica y la influencia efectiva de las ideas ilustradas en el ámbito del diseño institucional, resultan aquí decisivas. El constitucionalismo –con su principio de legitimidad democrática y su idea de derechos básicos; fundamento y límite del poder político, respectivamente– es uno de los proyectos de las elites del diecinueve. La codificación fue otro. La codificación se inserta en un profundo proceso de relaciones entre el derecho común y el derecho propio en América Latina. Para un panorama general de la situación en Chile durante la primera mitad del diecinueve, debe verse Simón Collier, *Ideas y política de la Independencia chilena, 1808-1833* (Santiago de Chile: Andrés Bello, 1977); estudios sobre aspectos de la Ilustración católica en Chile pueden verse en Mario Góngora, *Estudios de historia de las ideas y de historia social* (Valparaíso: Ediciones Universitarias, 1980); para el tema de la Ilustración en España, puede consultarse E. Subirats, *La ilustración insuficiente* (Madrid: Taurus, 1981) y la introducción de E. Tierno Galván a Von Wiese, *La cultura de la Ilustración* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1979), pp. 9-20; para el panorama ideológico en América Latina durante los períodos de laicización del Estado y posterior crisis de la dominación oligárquica, puede consultarse Charles Hales, "Ideas políticas y sociales en América Latina, 1870-1930", en L. Bethell (editor), *Historia de América Latina* (Barcelona: Crítica (de la edición de Cambridge), 1991), tomo 8. Respecto de la evolución de los sistemas y disciplinas legales, son útiles: en general, E. Cassirer, *La filosofía de la ilustración* (México: FCE, 1970); especialmente para el derecho debe verse F. Wieacker, *Historia del derecho privado de la Edad Moderna* (Madrid: Aguilar, 1957) y E. Zuleta Puceiro, *Paradigma dogmático y ciencia del derecho, op. cit.;* para estudios específicos respecto de Chile y la influencia de las ideas ilustradas, deben consultarse: A. Guzmán Brito, "El constitucionalismo revolucionario francés y las cartas fundamentales chilenas del siglo XIX", en Krebs y Gazmuri (editores), *La Revolución Francesa y Chile* (Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1990); del mismo autor, *Andrés Bello codificador. Historia de la fijación y codificación del derecho civil en Chile* (Santiago de Chile: Ediciones de la Universidad de Chile, 1982); Bernardino Bravo Lira, *Derecho común y derecho propio en el nuevo mundo* (Santiago de Chile: Editorial Jurídica, 1989); del mismo B. Bravo Lira, resulta extremadamente útil "Odia restringi. Forma y destino de una regla de derecho en Europa e Iberoamérica, durante la Edad Moderna", en *Ius Commune, Zeitschrift fur Europaische Rechtsgeschichte* (Frankfurt y Main, 1992), página 81; también B. Lira Bravo, "La codificación europea e hispanoamericana", en *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos,* Valparaíso, 1987-88.

[9] Cfr. Marcello Carmagnani, *Estado y sociedad en América Latina,* 1850-1930 (Barcelona: Crítica, 1984); L. Bethell (editor), *Historia de América Latina, op. cit.,* tomo 10.

intenta superar la crisis de legitimidad que provoca el colapso institucional del estado indiano. Con más o menos variaciones (v. gr., la invocación de la Ilustración católica o la presencia de intentos explícitos de secularización), parece haber acuerdo en la historiografía acerca de ese aspecto.

En lo que, sin embargo, no existe acuerdo, es en la *eficacia social* de ese discurso. La historiografía liberal y positivista del diecinueve solió presentar el proyecto modernizador de la elite como una ruptura enfrente del estado indiano y el pasado colonial.[10] Desde ese punto de vista, las instituciones y el Estado son fruto (y muestra del éxito) de ese primer proyecto modernizador. Esa visión –la independencia como ruptura y acto fundacional genuino– se mantuvo en lo fundamental hasta que la llamada "cuestión social" –un resultado de la expansión educacional del Estado, la urbanización y la adquisición de conducta deliberativa por parte de grupos hasta entonces marginados– puso en crisis el modelo de Estado constitucional del diecinueve. Surgió así en la cultura chilena una hiperestasia que dio origen a múltiples discursos acerca de las crisis.[11] La historiografía aristocrática –denominada así por Villalobos– dio curso a una nueva interpretación de la historia decimonónica.[12] La independencia, más que una ruptura y un acto fundacional, habría sido un intento frustrado por parte de las elites de autonomizar Chile del pasado a cuyo amparo se constituyó su *ethos*. Chile habría preexistido a la independencia y en el desconocimiento de este hecho fundamental radicaría la razón de su crisis. Superarla supone, según este modo de ver las cosas, reivindicar el papel del Estado frente a la fronda (así, v. gr., en Edwards) o revalidar el corporativismo hispano y medieval (así, vgr., en Eyzaguirre, Philippi).[13]

En la historiografía y el ensayo contemporáneos, esa disputa aparece planteada de nuevo, aunque se suscita en derredor de los conceptos de tradición y modernidad.

Hay quienes –haciendo pie en la sociología de la cultura– sugieren la hipótesis de que el *ethos* nacional se habría constituido en el dieciséis al

---

[10] Véanse Sergio Villalobos, *op. cit.,* p. 16; A. Jocelyn-Holt, *La Independencia de Chile: Tradición, modernización y mito, op. cit.,* pp. 300 y siguientes.

[11] Hernán Godoy, *El carácter chileno* (Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1976), p. 288.

[12] Sergio Villalobos, *op. cit.,* p. 28; Pedro Morandé, "Cultura y modernización en América Latina. Ensayo acerca de la crisis del desarrollismo y su superación" (Santiago de Chile: Cuadernos del Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 1984), pp. 15-26; Ruiz y Cristi, *El pensamiento conservador en Chile* (Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1992), p. 9.

[13] Cfr. Ruiz y Cristi, *op. cit.,* pp. 9-16. Estos autores hacen un paralelo entre esos ensayistas y el pensamiento histórico francés. Edwards defendería una versión modernizada de la *thèse royaliste;* Eyzaguirre desarrollaría la *thèse nobiliaire.*

amparo del Barroco.[14] El Barroco –un proyecto ecuménico tridentino, más sensual que intelectual– habría sido un intento anterior al de la Ilustración por superar las crisis de legitimidad; sería la otra modernidad oculta en Latinoamérica. Los proyectos modernizadores de las elites (las liberales y positivistas del diecinueve y las desarrollistas del veinte) serían continuadoras de la Ilustración instalada por vez primera en América con el reformismo borbón, pero no habrían logrado permear el "mundo de la vida". Las ciencias sociales –en particular la sociología– al haberse constituido en medio de la crisis europea serían herederas de los prejuicios de la Ilustración e incapaces (epistemológicamente incapaces) de entender la problemática latinoamericana. La hacienda y el rito –y no el texto y el mercado– serían las instituciones claves del mundo latinoamericano y el proyecto de modernización que las olvide estaría destinado al fracaso.

Jocelyn-Holt, en cambio, defiende la hipótesis que la independencia constituyó un genuino principio de modernidad en Chile cuyos orígenes estarían, en última instancia, en el reformismo borbón. La visión constructivista y voluntarista del poder estatal, introducidas por vez primera por los borbones, sumada a una permanente estrategia de cooptación por parte de la oligarquía, habría permeado la cultura de Chile y habría facilitado su ingreso a la modernidad. La elite del diecinueve habría transitado hacia el liberalismo en una estrategia de cooptación permanente –originada en su actitud frente al reformismo borbón– y una de las consecuencias *no previstas* de su intento habría sido erigir en Chile un genuino principio de emancipación moderna que se trasuntaría en ciertas características que, de hecho, presentaría la sociedad civil. Parafraseando a Habermas, Jocelyn-Holt estaría, supongo, dispuesto a aseverar que se trata de una modernización inconclusa y además no deliberada (puesto que, al decir de Marx, los hombres hacen la historia pero no saben la historia que hacen o, como prefiere Hayek, el mercado es fruto de la acción humana, pero no resultado de ninguna acción humana individual).

La disputa entre esas dos visiones[15] –al cabo, una disputa ideológica– no puede ser decidida aquí. Con todo, parece claro que la visión de la

---

[14] Se entiende que aludo al Barroco como síntesis cultural. Lo propio del Barroco, desde este punto de vista, es su carácter sincrético, inclusivo y no exclusivo. El Barroco, se ha dicho, es laxo: intenta alcanzar una síntesis por adición sensual. Son fundamentales aquí, Pedro Morandé "Cultura y modernización en América Latina", *op. cit.;* Carlos Cousiño, *Razón y ofrenda. Ensayo en torno a los límites y perspectivas de la sociología en América Latina* (Santiago de Chile: Cuadernos del Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 1990).

[15] Es obvio que la disputa entre esas dos visiones es una reedición de la disputa europea (representada por las figuras de Habermas y Gadamer) relativa a si la Ilustración

historiografía liberal y positivista –que tras el análisis filológico y la abundante documentación, esconde una tesis de historia interpretativa– no es del todo correcta. La independencia no fue una revolución social, sino –como lo muestran los acontecimientos posteriores de la república conservadora– nada más que una revolución política. Otra cosa, claro está, es sostener que las revoluciones políticas o institucionales son mero cambio superestructural o un puro disfraz involuntario tras el que pervive oculta la tradición. Las revoluciones políticas, al alterar las estructuras de plausibilidad del mundo de la vida (o sea, las instituciones) acaban modificando las antiguas estructuras de significación.[16] En Chile no hubo burguesía –si por burguesía se entiende un grupo social dotado de una ética del ahorro ascético y no una clase con tendencia al consumo conspicuo– ni disidencia religiosa, ni feudalismo; en suma, ninguno de los supuestos sociales e históricos del genuino liberalismo que la inteligencia chilena del diecinueve intento hacer suyo. Pero, como digo, la república democrática y liberal (y en esto el texto de Jocelyn-Holt es especialmente lúcido) tampoco es un intento fatuo. Es la única posibilidad de establecer un horizonte de legitimidad en la convivencia, aunque a ello se oponga –como espléndidamente lo ha mostrado un autor– el centralismo de los últimos tres siglos de Latinoamérica. Pero si eso es así, entonces el liberalismo habría sido –en el sentido sociológico fijado por Mannheim– más ideológico y mítico que utópico, si es que por liberalismo se entiende –como creo ocurre con Jocelyn-Holt– una cierta concepción relativa al fundamento y al límite de la obligación política que remite a la subjetividad y que se expresa en la idea de derechos básicos, contractualismo y constitución, o sea, si se entiende por liberalismo una tesis que independiza a la sociedad civil de la Iglesia y del Estado.

(El utopismo, para seguir con el concepto de Mannheim, no se encuentra del lado del liberalismo necesariamente, sino también de la Ilustración católica, esto es, de la Ilustración insuficiente. Desde el punto de vista de la historia de las ideas, en efecto, se ha llamado la atención acerca de algunos rasgos utópicos e iluministas en el Chile del diecinueve, que habrían sido sustituidos por ideologías "despreocupadas de los fines" y por un realismo conservador simplemente atento a la funcionalidad de las instituciones.[17]

---

es un proyecto imposible o inconcluso. Debe verse al respecto el discurso de Habermas al recibir el premio Adorno "La Ilustración, un proyecto incompleto", en Foster *et al*, *La posmodernidad* (Barcelona: 1986).

[16] Cfr. Clifford Geertz, "La política del significado", en *La interpretación de las culturas* (Barcelona: Gedisa, 1992), pp. 262 y ss. Las tesis de Geertz guardan fuertes analogías con la obra de Paul Ricoeur.

[17] Mario Góngora, "El rasgo utópico en el pensamiento de Juan Egaña", en *Estudios de historia de las ideas y de historia social, op. cit.,* pp. 229-230.

Juan Egaña sería el representante típico del iluminismo utópico y católico que, con la consolidación del Estado nacional, habría sido olvidado por el ideologismo en favor de la funcionalidad de las estructuras, a cuyo amparo se habrían formado los publicistas y juristas en Chile. La figura de Andrés Bello, y antes de él Manuel de Salas, según esta interpretación, serían el paradigma de la inteligencia ideológica, esto es, acomodada a las instituciones.

El estatismo de nuestra cultura jurídica –para de nuevo recurrir a un ejemplo de mi especialidad profesional– así como el positivismo ideológico que la caracteriza parecen hallarse vinculados al realismo conservador de que habla Góngora. Ni el Barroco del dieciséis –extraño por principio al texto y a la formalización de los mercados– ni el iluminismo utópico y católico representado por la figura de Egaña sino una ideología conservadora ocupada de la funcionalidad de los medios, representada por la figura de Andrés Bello, sería el paradigma a cuyo amparo se habría gestado la mentalidad jurídica nacional. La figura de Bello –cuyo brillante eclecticismo es una forma de lo que Góngora denominó "realismo conservador"– resultó seguramente más adecuada a la cultura de los únicos agentes capaces de administrar el Estado: los funcionarios adiestrados en la compleja maraña de reglamentos y legalismos introducidos por el centralismo borbón.[18] La mentalidad utópica en la cultura jurídica nacional (Egaña en la llamada Ilustración católica y luego, tal vez, Lastarria) nunca tuvo éxito y quizá por eso, en lo que Góngora denomina la "época de las planificaciones globales" –épocas de espíritu utópico–, la figura del jurista fue una figura conservadora y marginal. Su rol social fue devaluado y de esa devaluado y de esa devaluación no se recupera hasta hoy).

La tesis precedente, como es obvio, no puede ser cabalmente entendida sin explicitar previamente lo que ha de entenderse por "modernidad" y por "liberalismo". Esto, sin embargo, me conduce al comentario de la segunda tesis de Alfredo Jocelyn-Holt. Como dije al comenzar estar palabras, Jocelyn-Holt no explicita en qué sentido –de los varios qué sentido –de los varios que admiten– utiliza él las palabras "modernidad" y "liberalismo" aunque, como es manifiesto en su texto, él entiende que ambos fenómenos se encuentran ligados (no habría, pues, para Jocelyn-Holt, una modernidad barroca y católica como la que insinúa Octavio Paz en su estudio sobre Sor Juana o Carlos Cousiño en su trabajo sobre razón y ofrenda). La tesis historiográfica de Jocelyn-Holt es, como se sabe, que la independencia constituyó un genuino principio de modernidad. Ahora bien, es obvio que ese

[18] Cfr. Claudio Véliz, *La tradición centralista de América Latina, op. cit.*, pp. 76 y siguientes.

enunciado tiene tantos significados como los que posee la palabra modernidad. A este tema deseo referirme en lo inmediato.

Las palabras "modernización" y "modernidad" –como de ordinario ocurre como las palabras que forman parte del tráfico verbal de las ciencias sociales– son palabras ambiguas que reconocen varios significados. Elucidar esos varios significados para poder, luego, establecer en cuál de ellos ha sido usada en el texto que vengo comentando, es el objetivo que, en punto a esta segunda tesis, quiero ahora abordar. Para ello, voy a olvidar las múltiples resonancias que un concepto como ése posee en el, como dice Habermas, discurso filosófico de la modernidad. Tampoco voy a referirme a los matices que, con tanta belleza, ausculta Bernam en ese espléndido libro conforme al cual "todo lo sólido se desvanece en el aire". Simplemente voy a registrar los cuatro núcleos de significado que, según creo, la palabra modernidad (y otras añejas como modernización o modernismo) posee.

La palabra "modernidad", como se sabe, es utilizada por Weber para aludir al "racionalismo occidental". Entre "modernidad" y "racionalismo occidental" habría, según Weber, una relación necesaria. El problema de la modernidad en Weber es, así, una cuestión "cultural" o, para usar el giro de Alfred Schutz, una cuestión relativa al "mundo de la vida" que suele desencadenarse mediante los procesos de diferenciación funcional.[19] En ese uso de la palabra modernidad, subyacen tres aspectos: por una parte, un acontecimiento del mundo de la vida (al que Weber alude con el concepto de racionalización); por otra parte, la resolución de una crisis de legitimidad (que había anunciado Comte en las primeras páginas de su *Discurso sobre el espíritu positivo);* y, en fin, el problema de la diferenciación funcional (que hoy consume el interés de autores como Luhmann, por ejemplo). Esos tres aspectos subyacentes al uso de esa palabra se encuentran vinculados los unos con los otros. La *diferenciación funcional* plantea problemas de *legitimidad* que se resuelven apelando a una *racionalidad* que, desde el punto de vista de la praxis, es puramente formal o procedimental. De esos diversos matices que el concepto transporta, el que hace más fama en el ámbito de la sociología es el de diferenciación funcional.

En efecto, la crisis anómica que sucede a la disolución de los sistemas sociales tradicionales y el surgimiento de los mercados autorregulados (descritos brillantemente, por ejemplo, por Karl Polanyi) provoca una reflexión sistemática sobre el cambio y el tránsito que va siendo tematizada en múltiples oposiciones conceptuales *–status and contract; Gemeinschaft*

[19] Cfr. J. Habermas, *El discurso filosófico de la modernidad* (Madrid: Taurus, 1989).

und Gesellschaft; solidaridad mecánica y solidaridad orgánica; unión y cooperación; integración y diferenciación– hasta alcanzar la idea de que esa mudanza puede ser dirigida y planificada por modo premeditado desde el poder político.

Lo mismo ocurre en América Latina. hacia los años cincuenta (y bajo el influjo del funcionalismo parsoniano y la estructura de la acción) las "teorías del desarrollo" (tan caras a América Latina por influjo de la Cepal) autonomizaron el tema de la modernización y lo hicieron independiente de los problemas culturales y del *ethos* del "mundo de la vida". La modernización fue, de esa suerte, un puro problema de diferenciación funcional susceptible de ser inducido mediante la planificación política.

Lo anterior obliga, como es usual en la literatura sobre el tema, a distinguir tres usos de la palabra modernización, a saber, modernización como un intento de superar las crisis de legitimidad que provoca el derrumbe del antiguo orden –en el caso de América Latina la dominación hispana primero, la oligárquica, después; en el caso de Europa, la desaparición del *ancien régime–;* modernización como racionalización, esto es, como acontecimiento del mundo de la vida, o sea, como fenómeno cultural; y, en fin, modernización como ideología de la clase política que tiende a hacer coincidir mediante la planificación deliberada las estructuras con los valores socialmente deseados. Este tercer sentido de la palabra modernización resulta pertinente, a mi juicio, para describir la situación de la política latinoamericana hacia los años sesenta y setenta o, para usar una referencia más cercana, para describir lo que Góngora denominó "época de las planificaciones globales".[20]

---

[20] Siguiendo esas distinciones, habría, pues, dos intentos de modernización de vasto alcance en América Latina: uno, el de las elites ilustradas del XIX que procuran introducir en los países de la región los ideales del constitucionalismo y la codificación y, otro, de la clase política de la posguerra animado por las ideologías holísticas del desarrollo.

El primero, que desde el punto de vista política puede ser inscrito dentro de un programa de democracia representativa, sólo alcanzó logros parciales en aquellos países de la región que constituyeron alguna suerte de estado oligárquico o, como lo expresaría Huntington, que lograron construir un sistema cívico tradicional (son los casos, v. gr., de Chile, Uruguay, Colombia). El resto de los países, salvo en ciertos períodos de escasa duración, se debatieron entre diversas formas de pretoriarismo oligárquico (Paraguay), radical (a cargo de la corporación militar) o, como denantes se advirtió, de masas (el caso del populismo).

El segundo proyecto de modernización –que alcanzó auge en la posguerra pues, como se sabe, se encuentra vinculado a ciertas temática de la guerra fría y el sistema interamericano– tuvo particulares características en su relación con el anterior: se le formula, en efecto, a fin de lograr el pleno auge del primero. Las políticas de desarrollo social en América Latina que se llevan a cabo en la posguerra, poseen el supuesto –erróneo, según lo muestra la experiencia– de que la estabilidad y el desarrollo político

A esos tres usos de la palabra modernización –como intento de superar la crisis de legitimidad y como ideología de la clase política– habría que sobreponer, todavía, un cuarto, a saber, aquel que alude a modernización como un intento, por así decirlo, civilizatorio,[21] o sea, como un intento de ajustar la división del trabajo a pautas de acción social y de manejo tecnológico propios de las sociedades industriales avanzadas, rechazando, empero, los supuestos racionalizadores y secularizadores de esa transformación. Este último es un uso neoconservador de la palabra muy frecuente en nuestro medio: un reclamo de modernización sin modernidad.

Se trata, como se ve, nada más que de definiciones típico-ideales. Ayudan, con todo, a plantear una pregunta a mi juicio decisiva: ¿Qué entiende por modernidad Jocelyn-Holt? ¿El intento de superar las crisis de legitimidad, o sea, una modernización que Comte, por ejemplo, reclama para Europa en las primeras páginas del *Discurso sobre el espíritu positivo,* caso este en el cual en Chile habría varias, una de las cuales, por ejemplo, sería la barroca del XVI? ¿Acaso por modernidad se entiende una específica forma del constructivismo sumado a la existencia de metarrelatos que lo justifican y que se traduce en la planificación deliberada a fin de hacer coincidir los valores socialmente deseados con las estructuras, caso este en el cual la llamada por Góngora época de las planificaciones fue una época de modernismo? ¿Tal vez por modernidad entiende ese particular desencantamiento del mundo de la vida que da lugar al racionalismo formal e instrumental de Occidente y sólo de Occidente como suele decir, casi en una letanía, Max Weber? Seguramente, y es lo que me parece advertir en el texto, la independencia se inserta en un acontecimiento al que cabe llamar moderno en varios de esos sentidos. Para afinar la tesis y hacerla más contrastable, parece útil, en todo caso, hacer una escala de intensidad.

Hasta ahí lo que deseo observar en torno a la tesis historiográfica explícita y la tesis conceptual implícita que el texto posee. Es hora que, por fin, cierre el texto refiriéndome a lo que, algo abstrusamente, denominé tesis metahistoriográfica.. En esta parte, a mi entender, el texto adquiere momentos especialmente lúcidos.

---

constituyen un subproducto causal del desarrollo económico. La modernización económica habría de conducir al desarrollo y la estabilidad política. Se postuló, pues, una suerte de orden causal entre el primitivo proyecto modernizador con el que se constituyó formalmente el Estado y el proyecto de desarrollo de la clase política. Empero, los procesos de modernización en América Latina acentuaron la asimetría –que ya se había producido durante la crisis de la dominación oligárquica– entre participación e institucionalización, acentuando las diversas formas de pretorianismo en el sistema político.

[21] "Civilizatorio" como opuesto a "cultural" en el sentido sugerido por Alfred Weber.

Como ustedes saben, desde algunas observaciones que hizo Russell a un texto de Wittgenstein, se hizo famoso y útil distinguir entre lenguaje de primer grado y metalenguaje. Mientras el lenguaje de primer grado habla de objetos extralingüísticos, el segundo lo hace acerca de objetos lingüísticos: un metalenguaje posee, pues, por definición, un lenguaje objeto al que mienta y se refiere. Parece útil hablar, por analogía, de historiografía (discurso cuyo objeto sería el acontecer) y de metahistoriografía (discurso este cuyo objeto sería la historiografía, o sea, un lenguaje de segundo grado).[22] Lo llamativo y sorprendente del texto de Jocelyn-Holt es que se mueve en ambos planos, o sea, como dije, contiene tesis de primer grado (lo que llamé tesis historiográfica) y tesis de segundo grado (lo que he llamado tesis metahistoriográfica), lo cual, por otra parte, significa que se trata de una teoría autorreferente: como las manos de Escher –que se dibujan recíprocamente. Para Jocelyn-Holt, la historia como acontecer es indiscernible de los esfuerzos por reconstruirla, o sea, es indiscernible de la historia como relato de ese acontecer o como historiografía. La historia es el acontecer dotado de sentido en tanto se le mira –y no puede sino mirárselo– a través de una trama de significaciones simbólicas construidas, entre otros aportes, por la propia historiografía. En las palabras del subtítulo: en la disputa entre tradición y modernidad (cuestión historiográfica sobre la que el texto versa) se encuentra el mito erigido por los mismos partícipes de la disputa: los historiadores. Después de todo, la historia que hemos vivido es un mito y, ya se sabe, todo desciframiento de un mito es otro mito.

Me parece que –entre varios aspectos que aquí podría uno identificar– subyace a la tesis metahistoriográfica de Jocelyn-Holt una visión de la tarea historiográfica como una descripción densa. Gilbert Ryle, como se sabe, entiende por descripción densa una descripción que ausculta y devela la trama de significaciones latentes en el acontecer del caso. Ahora bien, ocurre que la descripción densa (como la comprensión weberiana) no puede hacerse sino desde una trama de significaciones y, por lo mismo, la tarea historiográfica aparece como una significación sobre otras significaciones sin que, en ningún momento, podamos resolver la disputa entre esa serie sucesiva de atribuciones de significado. La historiografía estaría así presa del círculo hermenéutico a que aludía Heidegger en el parágrafo 31 de *Ser y tiempo:* nunca sería posible verificar los dichos del historiador, si por verifi-

[22] Como se comprende, la expresión "metahistoriografía" es referible a la de "filosofía de la historia". En esta última expresión subyacen aires hegelianos enfrente de los cuales es mejor, por lo pronto, permanecer neutrales. La "filosofía de la historia" (salvo para las concepciones analíticas de la filosofía, como, v. gr., la de A.C. Danto, en *Historia y narración*) es una forma, y sólo una, de metahistoriografía.

car se entiende confrontarlos con los hechos a que se refiere. La historiografía sería la copia de un texto que carece de original. En cambio, sí sería posible juzgar la plausibilidad, pero esto último nos remitiría de nuevo a otra trama de significaciones de la que sería inútil intentar escapar. En palabras de Octavio Paz (con quien, en lo que respecta a la primera tesis, disiente Jocelyn-Holt): "Entre vivir la historia e interpretarla, se pasan nuestras vidas. Al interpretarla, la vivimos: hacemos historia; la vivirla, la interpretamos: cada uno de nuestros actos es un signo. La historia que vivimos es una escritura; en la escritura de la historia visible debemos leer las metamorfosis y los cambios de la historia invisible. Esa lectura es un desciframiento, la traducción de una traducción: jamás leeremos el original".[23]

Desde el punto de vista del conocimiento teórico acumulado, la cuestión precedente posee fuertes analogías con el problemas de la ideología y de hecho del texto de Jocelyn-Holt remite a este concepto. El problema del concepto y el tratamiento de la ideología, como es sabido, posee sus orígenes propiamente teóricos en Marx y la ideología alemana. Este autor contrapone el concepto de ideología al concepto de praxis; pero supone que esta última posee ya un componente simbólico (que Marx denomina el "lenguaje real"). Para Marx, la ideología es una deformación de la praxis. Donde la praxis es opaca existe ideología. Althusser contrapuso, luego, ideología a ciencia, y Habermas, en otra tradición, identificó a la ideología como una distorsión en el proceso de la comunicación. Weber –quien está lejos de aquellas reflexiones– situó el problema de la ideología dentro del ámbito más general de la legitimación y como un problema relativo a la distancia entre pretensión de la autoridad y creencia del súbdito. Gadamer, a su turno, presenta a la ideología como el componente prejudicativo que inevitablemente posee el conocimiento. Pues bien, en esos desarrollos la ideología es presentada sucesivamente como deformación de la praxis (así en Marx) o como una específica forma de motivación que atinge a un problema de legitimidad (así en Weber) o, ya se dijo, como una forma distorsionada y sucia de la acción comunicativa (así en Habermas) o, en fin, como una manifestación del horizonte hermenéutico imprescindible de toda comunicación (así en Gadamer). Igualmente, desde el punto de vista semiótico y hermenéutico se ha indagado acerca de las funciones simbólicas de la ideología y la cultura que *posibilitan* su función deformadora, legitimadora y comunicativa: Ricoeur y Geertz han visto allí la necesidad de analizar e

[23] Octavio Paz, *Posdata* (México DF: Siglo XXI), p. 115.

interpretar la cultura a partir del análisis retórico y literario.[24] Entre todas esas alternativas teóricas disponibles, me parece que la tesis metahistoriográfica de Jocelyn-Holt es más cercana a las tesis de Gadamer y de Weber que a las restantes. El horizonte prejudicativo es ineluctable para la tarea historiográfica y además ésta suele poseer, como en el caso de la historiografía decimonónica, funciones de legitimación. Ello, en palabras de Jocelyn-Holt significa no un defecto, sino, antes bien, una ventaja del trabajo historiográfico. Al cabo, creo ver en la concepción de Jocelyn-Holt una concepción de la tarea historiográfica que asume de modo consciente que la tarea del historiador es una labor intelectual en primera y segunda persona y que, por lo mismo, no sólo nos relata sino que nos constituye. No contamos, *nos* contamos y, al contarnos, nos hacemos. Modificando los dichos de Valle-Inclán, somos lo que recordamos, y desde este punto de vista incluso el error puede ser significativo para el historiador que más tarde lo advierte. Buñuel, en su último suspiro, advierte acerca de la falibilidad de la memoria y nos previene acerca del hecho que alguno de sus recuerdos estén motivados por la fabulación o distorsionados por la distancia. Con todo, nos sugiere que igualmente les pongamos atención puesto que, advierte Buñuel, él es también esas fabulaciones: “Mis errores y mis dudas forman parte de mí tanto como mis certidumbres”. De la misma manera, y como los recuerdos de Buñuel, la historiografía que no acierta a describir correctamente lo que ha acaecido, puede luego tener la suerte de formar parte de él, modificándolo. Después de todo, la historia que no acierta como historia, puede, todavía, acertar como profecía. □

[24] P. Ricoeur, *Ideología y utopía* (Barcelona: Gedisa, 1986); C. Geetz, *La interpretación de las culturas* (Barcelona: Gedisa, 1990). Sobre el tema sigue siendo un clásico imprescindible, K. Manneheim, *Ideología y utopía* (Madrid: Aguilar, 1966). También deben verse J. Habermas, *Conocimiento e interés* (Madrid: Taurus, 1989), pp. 52-74 y M. Weber, *Sociología de la religión* (Buenos Aires: La Pléyade, 1978).

ALFREDO JOCELYN-HOLT *LA INDEPENDENCIA DE CHILE: TRADICIÓN, MODERNIZACIÓN Y MITO*[*]

Iván Jaksic

INDEPENDENCIA Y MODERNIDAD

Estamos acostumbrados a pensar en la Independencia como un hecho fundacional en la vida del país. Pero también a relegarlo a un pasado cada vez más remoto. En efecto, pareciéramos encontrarnos muy lejos de las condiciones y preocupaciones que obligaron a Chile a definirse fuera del contexto imperial y buscar nuevas formas de legitimación política. Todos reconocemos las figuras de Mateo de Toro y Zambrano, José Miguel Carrera, Bernardo O'Higgins y Manuel Rodríguez. Pero, ¿los consideramos ligados a nuestras propias preocupaciones, o como actores de un proceso aún inconcluso que tiene algo que decir respecto de los desafíos del presente?

La respuesta es probablemente negativa para la gran mayoría de nosotros. La publicación de este libro, sin embargo, da lugar a una nueva interpretación de la Independencia: la concibe como un hecho histórico de importancia específica, pero la ubica dentro del marco mucho más amplio

IVÁN JAKSIC. Profesor del Departamento de Historia de la Universidad de Wisconsin, Milwaukee. Es autor de *Academic Rebels: The Role of Philosophy in Higher Education and Politics* (State University of New York, 1989).

* Alfredo Jocelyn-Holt, *La Independencia de Chile: Tradición, modernización y mito* (Madrid: Editorial Mapfre, 1992), 362 páginas.

Estudios Públicos, 53 (verano 1994).

de un proceso de modernización todavía en curso. En efecto, Jocelyn-Holt afirma que la Independencia "forma parte de un proceso de largo aliento, de carácter emancipador y modernizante, que se extiende desde el siglo XVIII hasta nuestros días, consistente en el cambio de una sociedad tradicional a una sociedad moderna. A la vez, es un hito puntual y crítico, en gran medida accidental e imprevisto, reducible al quiebre político con España" (p. 113).

En relación al "hito puntual y crítico", Jocelyn-Holt ubica el proceso de Independencia en el contexto de las reformas borbónicas del último tercio del siglo XVIII. Ellas introdujeron el papel preponderante del Estado, que la elite chilena utilizaría para su posterior consolidación. Es esta elite la que llevará a cabo la Independencia, y aunque en ella se combinan elementos tradicionales y modernos, no hay duda respecto de su coherencia interna y protagonismo en lo social, económico y político. Es ella la que hubo de hacerse cargo de legitimar un nuevo orden luego del inesperado colapso del imperio. Y al hacerlo apostó sin mayor duda a un orden republicano-liberal. Es así como se acelera un proceso de modernización con fuerte injerencia estatal que habría de guiar al país en las décadas siguientes.

Importa señalar que, para Jocelyn-Holt, el paso hacia lo moderno estuvo siempre acompañado de elementos tradicionales. Se trata de una elite que no tiene aspiraciones revolucionarias, y que está poco dispuesta a romper sus lazos con la Iglesia. El gran significado de su apuesta hacia lo moderno al adoptar el republicanismo liberal es que sentará las bases para que generaciones futuras busquen profundizar el contenido del programa moderno. Como sugiere el autor, "la aristocracia criolla se apropió de un lenguaje radical, mitigó y morigeró sus efectos revolucionarios, pero no pudo evitar que otros grupos eventualmente accedieran al mismo lenguaje, lo hicieran suyo y además potenciaran el carácter revolucionario implícito en él" (217). De aquí la importancia de concebir la Independencia como un fenómeno del largo plazo que adquiere significación plena sólo cuando se inserta en el marco más amplio de una modernidad en ciernes. Es a partir de la década de 1840 que los pensadores chilenos buscarán profundizar el significado de las instituciones republicanas, explicar la "ruptura" con España y desarrollar el concepto de nación. A la vez, inauguran las grandes tradiciones historiográficas que han definido el proceso de Independencia.

El libro de Jocelyn-Holt representa no sólo una reflexión en torno a Independencia y modernidad, sino que, además, proporciona un exhaustivo cuadro de las tradiciones historiográficas liberales y conservadoras. Utilizando nuevas investigaciones en torno al concepto de mito, el autor

concluye que estas tradiciones, a pesar de ser antagónicas, comparten supuestos comunes, en particular "el recurso mítico para fines de validación de sus supuestos interpretativos" (299). Es decir, la Independencia no es solamente un evento histórico que posee la rotundidad propia de los objetos tangibles, sino que además es un fenómeno susceptible de "construcción" o incluso de "imaginación". Al examinar las tradiciones historiográficas desde esta perspectiva, el autor concluye que la escuela liberal "erige su argumentación sobre una visión supuestamente lineal y optimista de la historia", mientras que la escuela conservadora "estructura su argumentación sobre la base de una visión cíclica y pesimista de la historia" (312). La insuficiencia más importante de ambas tradiciones es su falta de distancia respecto del proceso mismo de modernización generado por la Independencia. Como sugiere el autor, "pronunciarse sobre el papel que le corresponde a la tradición y al cambio en una sociedad en vías de modernización sigue estando fuertemente condicionado por las visiones y categorías explicativas —tanto liberales como conservadoras— generadas por la misma Independencia" (319).

Será difícil de aquí en adelante enfrentar un estudio de la Independencia de Chile sin considerar los argumentos de Jocelyn-Holt, tal como hasta ahora ha sido difícil no tener en cuenta el trabajo de Simon Collier, *Ideas and Politics of Chilean Independence*. El autor no busca contradecir a Collier, sino que de hecho inscribe su propia investigación en ese importante estudio, pero tomando en cuenta la considerable bibliografía desarrollada desde 1967. Es un estudio nuevo, con nuevas metodologías y una nueva tesis. Contiene además mucha riqueza de detalle. En particular cabe destacar su discusión de José Miguel Carrera y Diego Portales, figuras ambas que merecen tratamientos biográficos nuevos, y sobre todo desde el punto de vista de la modernidad que discute Jocelyn-Holt. El tratamiento del período borbónico como indispensable para comprender la Independencia es otro de los logros de este libro, dada la difundida tendencia a considerar el quiebre con España en la década de 1810 como el inicio de nuestra vida como nación. Además, cabe destacar el énfasis en lo jurídico-constitucional como una de las preocupaciones fundamentales de la Patria Vieja. No menos útiles son las constantes referencias comparativas, que ayudan a ubicar a Chile en un contexto continental y comprender mejor tanto el colapso del sistema imperial como los rasgos distintivos del país.

Pero sobre todo, en momentos en que enfrentamos preguntas claves respecto del significado de la modernización en Chile y su enraizamiento en la tradición, este libro nos ofrece una generosa perspectiva de "cambio en curso" que nos conecta con las inquietudes del período independentista, y nos ayuda a apreciar mejor nuestro pasado y nuestra gente.

OPINIÓN CONSULTIVA SOBRE COLEGIACIÓN OBLIGATORIA DE PERIODISTAS*

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Como un aporte a la discusión de la colegiación obligatoria de los periodistas y la exigencia de título universitario para el ejercicio del periodismo, revista *Estudios Públicos* reproduce en esta edición el texto de la opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, emitida el 13 de noviembre de 1985. En dicho fallo consultivo la Corte declara que la colegiación obligatoria de periodistas, en cuanto impida el acceso de cualquier persona al uso pleno de los medios de comunicación social como vehículo para expresarse o transmitir información, es incompatible con el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La opinión de la Corte fue solicitada por el gobierno de Costa Rica —a sugerencia de organismos internacionales de la prensa, entre ellos la SIP (Sociedad Interamericana de Prensa)— a raíz del proceso iniciado en ese país el año 1980 en contra del periodista Stephen Schmidt (quien se desempeñaba en los diarios *Tico Times* y *San José),* por el cargo de ejercer el periodismo sin poseer el carné habilitante del Colegio de Periodistas de Costa Rica.

Estudios Públicos incluye a la vez en esta ocasión, a continuación de la opinión consultiva de la Corte Interamericana, los artículos (aparecidos originalmente en el diario *El Mercurio* de Santiago) de David Gallagher

* *Fuente:* Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Opinión consultiva sobre colegiación obligatoria de periodistas", reproducido en *Libertad de expresión, ética periodística y desinformación,* Tomás P. Mac Hale, editor (Santiago de Chile: Centro de Estudios de la Prensa, Facultad de Letras, Universidad Católica de Chile, 1988).

y Juan Pablo Illanes, relativos al proyecto de ley sobre las Libertades de Opinión e Información y el Ejercicio del Periodismo, enviado por el Ejecutivo al Congreso chileno el 9 de julio de 1993. Ambos autores, en sus respectivos escritos, plantean objeciones a la reserva del ejercicio del periodismo a quienes posean el título de periodista otorgado por una universidad chilena, que se establece en dicho proyecto.

Antecedentes

1. El Gobierno de Costa Rica (en adelante "el Gobierno"), mediante comunicación del 8 de julio de 1985, sometió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Corte") una solicitud de opinión consultiva sobre la interpretación de los artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención", o "la Convención Americana") en relación con la colegiación obligatoria de los periodistas y sobre la compatibilidad de la Ley Nº 4.420 de 22 de septiembre de 1969, Ley Orgánica del Colegio de Periodistas de Costa Rica (en adelante "la Ley Nº 4.420" y "Colegio de Periodistas", respectivamente) con las disposiciones de los mencionados artículos. Según declaración expresa del Gobierno, esta solicitud de opinión ha sido formulada en cumplimiento de un compromiso adquirido con la Sociedad Interamericana de Prensa (en adelante "la SIP").
2. Mediante nota de fecha 12 de julio de 1985, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 52 del Reglamento de la Corte, la Secretaría solicitó observaciones escritas sobre los temas implicados en la presente consulta a todos los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos (en adelante "La OEA"), así como a través del Secretario General de ésta, a todos los órganos a que se refiere el Capítulo X de la Carta de la OEA.
3. La Corte, mediante nota de 10 de septiembre de 1985, amplió el plazo hasta el 25 de octubre de 1985 para recibir observaciones escritas u otros documentos relevantes.
4. Las comunicaciones de la Secretaría fueron respondidas por el Gobierno de Costa Rica, por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y por el Comité Jurídico Interamericano.
5. Asimismo, las siguientes organizaciones no gubernamentales ofrecieron sus puntos de vista sobre la consulta como *amici curiae:* la Sociedad Interamericana de Prensa; el Colegio de Periodistas de Costa Rica;

el World Press Freedom Committee, el International Press Institute, el Newspaper Guild y la International Association of Broadcasting; la American Newspaper Publishers Association, la American Society of Newspaper Editors y la Associated Press; la Federación Latinoamericana de Periodistas; la International League for Human Rights y el Lawyers Committee to Protect Journalists.

6. En virtud de que la consulta combina cuestiones que deben responderse tanto de acuerdo con el artículo 64.1 como el artículo 64.2 de la Convención, la Corte resolvió separar ambos procedimientos, dado que, mientras el primera interesa a todos los Estados Miembros y órganos principales de la OEA, el segundo involucra aspectos legales relacionados especialmente con la República de Costa Rica.

7. Se celebró una primera audiencia pública el jueves 5 de septiembre de 1985, en aplicación de las disposiciones del artículo 64,2 de la Convención, con el fin de que la Corte, reunida en su Decimotercer Período Ordinario de Sesiones (2-6 de septiembre), escuchara las opiniones de los representantes del Gobierno, del Colegio de Periodistas y de la SIP que concurrieron previa consulta y con el consentimiento del Gobierno, sobre la compatibilidad entre la Ley Nº 4.420 y los artículos 13 y 29 de la Convención.

8. En esta audiencia pública fueron hechas a la Corte manifestaciones orales por los siguientes representantes:

Por el Gobierno de Costa Rica:
Licenciado Carlos José Gutiérrez, Agente y Ministro de Relaciones Exteriores y Culto,
Licenciado Manuel Freer Jiménez, Agente Suplente y Asesor Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por el Colegio de Periodistas de Costa Rica:
Licenciado Carlos Mora, Presidente,
Licenciada Alfonsina de Chavarría, Asesora Legal.

Por la Sociedad Interamericana de Prensa:
Doctor Germán Ornes, Presidente Comisión Jurídica,
Licenciado Femando Guier Esquivel, Asesor Legal,
Doctor Leonard Marks, abogado.

9. El día viernes 8 de noviembre de 1985 se celebró una segunda audiencia pública, en aplicación de las disposiciones del artículo 64.1 de la Convención. En esta ocasión, la Corte, reunida en su Cuarto Período Extraordinario de Sesiones (4-14 de noviembre), escuchó las opiniones de los representantes del Gobierno de Costa Rica y de los delegados de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión"), acerca de la pregunta general de la interpretación de los artículos 13 y 29 de la Convención, en relación con la colegiación obligatoria de los periodistas.

10. Comparecieron a esta audiencia pública los siguientes representantes:

Por el Gobierno de Costa Rica:
Licenciado Carlos José Gutiérrez, Agente y Ministro de Relaciones Exteriores y Culto;
Licenciado Manuel Freer Jiménez, Agente Suplente y Asesor Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:
Doctor Marco Gerardo Monroy Cabra, Delegado,
Doctor R. Bruce McColm, Delegado.

Planteamiento del problema

11. En su solicitud el Gobierno pidió a la Corte, con base en el artículo 64 de la Convención, una opinión consultiva sobre la interpretación de los artículos 13 y 29 de la misma en relación con la colegiación obligatoria de los periodistas y también acerca de la compatibilidad de la Ley Nº 4.420, que establece la colegiación obligatoria de sus miembros para ejercer el periodismo, con las disposiciones de los mencionados artículos. En los términos de dicha comunicación se plantea:

> [L]a consulta que se formula a la Corte Interamericana comprende además y en forma concreta, requerimiento de opinión consultiva sobre si existe o no pugna o contradicción entre la colegiatura obligatoria como requisito indispensable para poder ejercer la actividad de periodista en general y, en especial, de reportero —según los artículos ya citados de la Ley Nº 4.420— y las normas internacionales 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En ese aspecto, es necesario conocer el criterio de la Corte Interamericana, respecto al alcance y cobertura del derecho de libertad de expresión del pensamiento y de información y las únicas limitaciones permisibles

> conforme a los artículos 13 y 29 de la Convención Americana, con indicación, en su caso, de si hay o no congruencia entre las normas internas contenidas en la Ley Orgánica del Colegio de Periodistas ya referidas (Ley Nº 4.420) y los artículos 13 y 29 internacionales precitados.

¿Está permitida o comprendida la colegiatura obligatoria del periodista y del reportero, entre las restricciones o limitaciones que autorizan los artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos? ¿Existe o no compatibilidad, pugna o incongruencia entre aquellas normas internas y los artículos citados de la Convención Americana?

12. Las presentaciones, tanto escritas como orales, del propio Gobierno y de los demás participantes en el procedimiento mostraron claramente que el problema fundamental implicado en la consulta no es que la Corte defina en abstracto la extensión y limitaciones permisibles la libertad de expresión, sino que las determine, en aplicación del artículo 64.1 de la Convención, respecto de la colegiación obligatoria de los periodistas, considerada en general e igualmente que dictamine sobre la compatibilidad entre la Ley Nº 4.420, que establece dicha colegiación obligatoria en Costa Rica, y la Convención, en aplicación del artículo 64.2 de la misma.

13. Esta solicitud se originó en una petición que le presentó la SIP al Gobierno para que formulara la consulta.

> [T]oda vez que existen serias dudas en Costa Rica y en todo el continente sobre la colegiatura obligatoria de periodistas y reporteros y se han emitido opiniones contrapuestas respecto a la legalidad —al tenor de las normas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos— de ese instituto de la licencia previa.

14. El Gobierno accedió a plantear la consulta porque según la Convención la SIP no está legitimada para hacerlo. De acuerdo con lo que dispone el artículo 64 de la Convención, únicamente los Estados Miembros de la OEA y los órganos enumerados en el Capítulo X de la Carta de la Organización reformada por el protocolo de Buenos Aires de 1967 pueden hacerlo, en lo que les compete. El Gobierno mencionó el hecho de que existen leyes similares en otros diez países americanos, por lo menos.

15. Sin embargo, el Gobierno manifestó claramente en la solicitud respectiva su criterio adverso al de la SIP y dejó constancia de que está plenamente de acuerdo con la Resolución Nº 17/84 de la Comisión que declaró:

[Q]ue la Ley Nº 4.420 del 18 de septiembre de 1969 Orgánica del Colegio de Periodistas de Costa Rica, así como las normas que la reglamentan y la sentencia dictada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica de 3 de junio de 1983, por la que se condenó al señor Stephen Schmidt a tres meses de prisión por ejercicio ilegal de la profesión de periodista, así como los demás hechos establecidos en la petición, no constituyen violación del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. (Resolución Nº 17/84 Caso-9178 (Costa Rica) OEA/Ser. L/V/II. 63, doc. 15,2 de octubre de 1984.)

Admisibilidad

16. Como ya se ha observado, la competencia consultiva de la Corte ha sido invocada respecto del artículo 64.1 de la Convención, por lo que toca a la cuestión general, y del artículo 64.2, en lo referente a la compatibilidad entre la Ley N° 4.420 y la Convención. Como Costa Rica es miembro de la OEA, está legitimada para solicitar opiniones consultivas según cualquiera de las dos disposiciones mencionadas y no hay ninguna razón jurídica que impida que ambas sean invocadas para fundamentar una misma solicitud. En consecuencia, desde ese punto de vista, la petición de Costa Rica es admisible.

17. Cabe entonces preguntarse si la parte de la solicitud de Costa Rica que se refiere a la compatibilidad entre la Ley Nº 4.420 y la Convención es inadmisible, dado que esa materia fue considerada en un procedimiento ante la Comisión (Caso *Schmidt*, supra 15), al cual el Gobierno hizo expresa referencia en su solicitud.

18. Según el sistema de protección establecido por la Convención, la presente solicitud y el caso Schmidt son dos procedimientos legales enteramente diferentes, aun cuando en este último se hayan considerado algunos de los aspectos sometidos a la Corte en la presente opinión consultiva.

19. El caso Schmidt se originó en una petición individual presentada ante la Comisión, de acuerdo con el artículo 44 de la Convención. En ella el señor Schmidt acusó a Costa Rica de violar el artículo 13 de la Convención. Esa infracción habría sido el resultado de una condena que se impuso al denunciante en Costa Rica por haber violado las disposiciones de la Ley Nº 4.420. Después de considerar la petición admisible, la Comisión la examinó de conformidad con los procedimientos establecidos en el artículo 48 de la Convención y, en su debido momento, aprobó una resolución en la cual concluyó que la Ley Nº 4.420 no

violaba la Convención y que la condena al señor Schmidt no violaba el artículo 13 (Caso Schmidt, supra 15).

20. Costa Rica ha aceptado la competencia contenciosa de la Corte (Art. 62 de la Convención), pero ni el Gobierno ni la Comisión ejercieron su derecho de someterle el caso, el cual llegó a su término sin que el peticionario tuviera la posibilidad que su queja fuera considerada por la Corte. Este resultado, sin embargo, no despojó al Gobierno del derecho a solicitar a la Corte una opinión consultiva, de acuerdo con lo estipulado por el artículo 64 de la Convención, sobre ciertas cuestiones legales, aunque algunas de ellas coincidan con las implicadas en el caso Schmidt.

21. La Corte anteriormente sostuvo que:

> [L]a Convención, al permitir a los Estados Miembros y a los órganos de la OEA solicitar opiniones consultivas, crea un sistema paralelo al del artículo 62 y ofrece un método judicial alterno de carácter consultivo, destinado a ayudar a los Estados y órganos a cumplir y a aplicar tratados en materia de derechos humanos, sin someterlos al formalismo y al sistema de sanciones que caracteriza el proceso contencioso. (Restricciones a la Pena de Muerte [Arts. 4.2. y 4.4. Convención Americana sobre Derechos Humanos], Opinión Consultiva OC-3/83 del 8 septiembre de 1983. Serie A, Nº 3. párr. Nº 43.)

Sin embargo, la Corte también ha reconocido que su competencia consultiva es permisiva y que consideraría inadmisible.

> [T]oda solicitud de consulta que conduzca a desvirtuar la jurisdicción contenciosa de la Corte, o, en general, a debilitar o alterar el sistema previsto por la Convención, de manera que puedan verse menoscabados los derechos de las víctimas de eventuales violaciones de los derechos humanos. ("Otros Tratados" objeto de la función consultiva de la Corte. (Art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos) Opinión Consultiva OC-1/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A, Nº l. párr. Nº 31.)

22. No escapa a la Corte que un Estado contra el cual se ha entablado un proceso ante la Comisión podría preferir que la denuncia no fuera resuelta por la Corte en uso de su competencia contenciosa para evadir así el efecto de sus sentencias que son obligatorias, definitivas y ejecutables según los artículos 63, 67 y 68 de la Convención. Frente a una resolución de la Comisión en que se concluya que ha habido violación de la Convención, el Estado afectado podría intentar el recurso a una opinión consultiva como medio para objetar la legalidad de

esas conclusiones de la Comisión sin arriesgarse a las consecuencias de una sentencia. Dado que la opinión consultiva de la Corte carecería de los efectos de esta última, podría considerarse que una estrategia como ésa menoscabaría "los derechos de las víctimas de eventuales violaciones de los derechos humanos" y que "desvirtuar(ía) la jurisdicción contenciosa de la Corte".

23. El que una solicitud de opinión consultiva tenga o no estas consecuencias dependerá de las circunstancias del caso particular. ("Otros Tratados", supra 21, párr. Nº 31). En el presente asunto, resulta claro que el Gobierno ganó el caso Schmidt ante la Comisión. En consecuencia, al solicitar una opinión consultiva sobre la ley que, según la Comisión, no viola la Convención, Costa Rica no obtiene ninguna ventaja legal. En verdad, la iniciativa de Costa Rica de solicitar esta opinión consultiva después de haber ganado el caso ante la Comisión enaltece su posición moral y no hay, en tales condiciones, razón que justifique desestimar la solicitud.

24. La Corte considera, por otra parte, el hecho de que no se le haya sometido el caso Schmidt como contencioso no hace inadmisible la solicitud de opinión consultiva. Costa Rica fue el primer Estado Parte en la convención en aceptar la competencia contenciosa de la Corte. Por tanto, la Comisión pudo haber sometido el caso Schmidt a la Corte. A pesar de lo expresado por uno de los delegados de la Comisión, en la audiencia del 8 de noviembre de 1985, ni el artículo 50 ni el 51 de la Convención requieren que la Comisión haya concluido que ha habido violación de la Convención, para que se pueda referir un caso a la Corte. En consecuencia, difícilmente se podría negar a Costa Rica el derecho de solicitar una opinión consultiva por el solo hecho de que no se haya ejercido una facultad que corresponde a la Comisión como órgano de la Convención responsable, *inter alia,* de velar por la integridad institucional y por el funcionamiento del sistema de la Convención. (Asunto Viviana Gallardo y otras. Resolución del 13 de noviembre de 1981, párrs. 21 y 22.)

25. Aunque la Convención no especifica bajo qué circunstancias la Comisión debe referir un caso a la Corte, de las funciones que asigna a ambos órganos se desprende que, aun cuando no esté legalmente obligada a hacerlo, hay ciertos casos que, al no haberse podido resolver amistosamente ante la Comisión, deberían ser sometidos por ésta a la Corte. El caso Schmidt cae ciertamente dentro de esta categoría. Se trata de un caso que plantea problemas legales controversiales no considerados por la Corte; su trámite en la jurisdicción interna de Costa

Rica fue objeto de decisiones judiciales contradictorias; la propia Comisión no pudo alcanzar una decisión unánime sobre esos problemas jurídicos y es una materia que reviste especial importancia en el continente, donde varios Estados han adoptado leyes parecidas a la de Costa Rica.

26. Dado que los individuos no están legitimados para introducir una demanda ante la Corte y que un gobierno que haya ganado un asunto ante la Comisión no tiene incentivo para hacerlo, la determinación de esta última de someter un caso semejante a la Corte representa la única vía para que operen plenamente todos los medios de protección que la Convención establece. Por ello, en tales hipótesis, la Comisión está llamada a considerar especialmente la posibilidad de acudir a la Corte. En una situación en que la Comisión no haya referido el caso de la Corte y, por esa razón, el delicado equilibrio del sistema de protección establecido en la Convención se ve afectado, la Corte no puede abstenerse de considerar el asunto si éste se le somete por la vía consultiva.

27. Por lo demás, la cuestión de si las resoluciones emitidas por la Comisión de acuerdo con los artículos 50 o 51 pueden o no en determinadas circunstancias poner fin al procedimiento, no tiene relevancia en el asunto sometido a la Corte.

28. No existiendo, en consecuencia, ninguna causa de inadmisibilidad de la solicitud de opinión consultiva introducida por el Gobierno, la Corte la declara admitida.

La libertad de pensamiento y de expresión

29. El artículo 13 de la Convención dice lo siguiente:

> ARTÍCULO 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión.
>
> 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
> 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
>   a) el respeto a los derechos o la reputación de los demás, o
>   b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.
4. *Los* espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.
5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

El artículo 29 establece las siguientes normas para la interpretación de la Convención:

ARTÍCULO 29. Normas de Interpretación

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

a) permitir a algunos de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlo en mayor medida que la prevista en ella;
b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra Convención en que sea parte uno de dichos Estados;
c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y
d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

30. El artículo 13 señala que la libertad de pensamiento y expresión "comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole...". Esos términos establecen literalmente que quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole. Por tanto, cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está

siendo violado, sino también el derecho de todos a "recibir" información e ideas, de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter especiales. Se ponen así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de expresión. En efecto, ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento, y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.

31. En su dimensión individual, la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende, además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. Cuando la Convención proclama que la libertad de pensamiento y expresión comprende el derecho de difundir información e ideas "por cualquier... procedimiento", está subrayando que la expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente. De allí la importancia del régimen legal aplicable a la prensa y al status de quienes se dediquen profesionalmente a ella.

32. En su dimensión social la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos. Así como comprende el derecho de cada uno a tratar de comunicar a los otros sus propios puntos de vista, implica también el derecho de todos a conocer opiniones y noticias. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia.

33. Las dos dimensiones mencionadas (supra 30) de la libertad de expresión deben ser garantizadas simultáneamente. No sería lícito invocar el derecho de la sociedad a estar informada verazmente para fundamentar un régimen de censura previa supuestamente destinado a eliminar las informaciones que serían falsas a criterio del censor. Como tampoco sería admisible que, sobre la base del derecho a difundir información e ideas, se constituyeran monopolios públicos o privados sobre los medios de comunicación para intentar moldear la opinión pública según un solo punto de vista.

34. Así, si en principio la libertad de expresión requiere que los medios de comunicación social estén virtualmente abiertos a todos sin discriminación, o más exactamente, que no haya individuos o grupos que, a priori, estén excluidos del acceso a tales medios, exige igualmente ciertas condiciones respecto de éstos, de manera que, en la práctica, sean verdaderos instrumentos de esa libertad y no vehículos para restringirla. Son los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad. Para ello es indispensable, *inter alia*, la pluralidad de medios, la prohibición de todo monopolio, respecto de ellos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar, y la garantía de protección a la libertad e independencia de los periodistas.

35. Lo anterior no significa que toda restricción a los medios de comunicación o, en general, a la libertad de expresarse, sea necesariamente contraria a la Convención, cuyo artículo 13.2 dispone:

> ARTÍCULO 13.2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
> a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
> b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
> En efecto, la definición por la ley de aquellas conductas que constituyen causal de responsabilidad según el citado artículo, envuelve una restricción a la libertad de expresión. Es en el sentido de conducta definida legalmente como generadora de responsabilidad por el abuso de la libertad de expresión como se usará en adelante respecto de este artículo la expresión "restricción".

36. Así pues, como la Convención lo reconoce, la libertad de pensamiento y expresión admite ciertas restricciones propias, que serán legítimas en la medida en que se inserten dentro de los requerimientos del artículo 13.2. Por lo tanto, como la expresión y la difusión del pensamiento son indivisibles, debe destacarse que las restricciones a los medios de difusión lo son también a la libertad de expresión, de tal modo que, en cada caso, es preciso considerar si se han respetado o no los términos del artículo 13.2 para determinar su legitimidad y establecer, en consecuencia, si ha habido o no una violación de la Convención.

37. La disposición citada señala dentro de qué condiciones son compatibles restricciones a la libertad de expresión con la Convención. Esas restric-

ciones deben establecerse con arreglo a ciertos requisitos de forma que atañen a los medios a través de los cuales se manifiestan, y condiciones de fondo, representadas por la legitimidad de los fines que, con tales restricciones, pretenden alcanzarse.

38. El artículo 13.2 de la Convención define a través de qué medios pueden establecerse legítimamente restricciones a la libertad de expresión. Estipula, en primer lugar, la prohibición de la censura previa, la cual es siempre incompatible con la plena vigencia de los derechos enumerados por el artículo 13, salvo las excepciones contempladas en el inciso 4 referentes a espectáculos públicos, incluso si se trata supuestamente de prevenir por ese medio un abuso eventual de la libertad de expresión. En esta materia toda medida preventiva significa, inevitablemente, el menoscabo de la libertad garantizada por la Convención.

39. El abuso de la libertad de expresión no puede ser objeto de medidas de control preventivo, sino fundamento de responsabilidad para quien lo haya cometido. Aun en este caso, para que tal responsabilidad pueda establecerse válidamente, según la Convención, es preciso que se reúnan varios requisitos, a saber:

a) La existencia de causales de responsabilidad previamente establecidas;
b) La definición expresa y taxativa de esas causales por la ley;
c) La legitimidad de los fines perseguidos al establecerlas, y
d) Que esas causales de responsabilidad sean "necesarias para asegurar" los mencionados fines.

Todos estos requisitos deben ser atendidos para que se dé cumplimiento cabal al artículo 13.2.

40. Esta norma precisa que es la ley la que debe establecer las restricciones a la libertad de información y solamente para lograr fines que la propia Convención señala. Por tratarse de restricciones en el sentido en que quedó establecido (supra 35) la definición legal debe ser necesariamente expresa y taxativa.

41. Antes de entrar a estudiar los literales a. y b. del artículo 13.2 de la Convención, a la luz de lo que interesa en la presente consulta, la Corte analizará el significado de la expresión "necesarias para asegurar", empleada en el mismo artículo. Para ello debe considerarse el objeto y el fin del tratado, teniendo presentes los criterios de interpretación resultantes de los artículos 29.c. y d. y 32.2 según los cuales:

ARTÍCULO 29. Normas de Interpretación

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y
d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

ARTÍCULO 32. Correlación entre Deberes y Derechos

2. *Los* derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.
Igualmente debe tenerse presente lo señalado en el Preámbulo, donde los Estados signatarios reafirman "su propósito de consolidar, en este continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre".

42. Esas disposiciones representan el contexto dentro del cual se deben interpretar las restricciones permitidas por el artículo 13.2. Se desprende de la reiterada mención a las "instituciones democráticas", "democracia representativa" y "sociedades democráticas" que el juicio sobre si una restricción a la libertad de expresión impuesta por un Estado es "necesaria para asegurar" uno de los objetivos mencionados en los literales a. o b. del mismo artículo tiene que vincularse con las necesidades legítimas de las sociedades e instituciones democráticas.

43. En relación con este punto, la Corte estima que es útil comparar el artículo 13 de la Convención con el artículo 10 de la Convención (europea) para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en adelante "la Convención Europea") y con el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante "el Pacto"), los cuales rezan:

CONVENCIÓN EUROPEA-ARTÍCULO 10

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no

impide que los Estados sometan las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.
2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.

PACTO-ARTÍCULO 19

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para;
a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

44. Es cierto que la Convención Europea utiliza la expresión "necesarias en una sociedad democrática", mientras que el artículo 13 de la Convención Americana omite esos términos específicos. Sin embargo, esta diferencia en la terminología pierde significado puesto que la Convención Europea no contiene ninguna provisión comparable con el artículo 29 de la Americana, que dispone reglas para interpretar sus disposiciones y prohibe que la interpretación pueda "excluir otros derechos y garantías (...) que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno". Debe enfatizarse, también, que el artículo 29.d. de la Convención Americana prohibe toda interpretación que conduzca a "excluir o limitar el efecto que pueda producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (...)", reconocida como parte del sistema normativo por los Estados Miembros de la OEA en el artículo 1.2. del estatuto de la Comisión. El artículo XXVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, por su parte, dice lo siguiente:

> *Los* derechos de cada hombre están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático.

Las justas exigencias de la democracia deben, por consiguiente, orientar la interpretación de la Convención y, en particular, de aquellas disposiciones que están críticamente relacionadas con la preservación y el funcionamiento de las instituciones democráticas.

45. La forma como está redactado el artículo 13 de la Convención Americana difiere muy significativamente del artículo 10 de la Convención Europea, que está formulado en términos muy generales. En este último, sin una mención específica a lo "necesario(a) en una sociedad democrática", habría sido muy difícil delimitar la larga lista de restricciones autorizadas. En realidad, el artículo 13 de la Convención Americana, al que sirvió de modelo en parte el artículo 19 del Pacto, contiene una lista más reducida de restricciones que la Convención Europea y que el mismo Pacto, sólo sea porque éste no prohibe expresamente la censura previa.

46. Es importante destacar que la Corte Europea de Derechos Humanos al interpretar el artículo 10 de la Convención Europea, concluyó que "necesarias", sin ser sinónimo de "indispensables", implica la "existencia de una 'necesidad social imperiosa'" y que para que una restricción sea "necesaria" no es suficiente demostrar que sea "útil", "razonable" u "oportuna". (Eur. Court H. R., The Sunday Times Case, decisión of 27 October 1978, Series A, Nº 30, párr. 59, pp. 35-36.) Esta conclusión, que es igualmente aplicable a la Convención Americana, sugiere que la "necesidad" y, por ende, la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión, fundadas sobre el artículo 13.2, dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. Dado este estándar, no es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno; para que sean compatibles con la Convención, las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce del derecho que el artículo 13 garantiza y no limitan más de lo estrictamente necesario el derecho proclamado en el artículo 13. Es decir, la restricción debe ser proporcionada al interés que la justifica, y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo. *(The Sunday Times* Case, supra, párr. 62, p. 38; ver también Eur. Court H. R., Barthold judgment of 25 March 1985, Series A, Nº 90, párr. 59, p. 26.)

47. El artículo 13.2 tiene también que interpretarse de acuerdo con las disposiciones del artículo 13.3, que es el más explícito en prohibir las restricciones a la libertad de expresión mediante "vías o medios indirectos... encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones". Ni la Convención Europea ni el Pacto contienen una disposición comparable. Es, también, significativo que la norma del artículo 13.3 esté ubicada inmediatamente después de una disposición —el artículo 13.2— que se refiere a las restricciones permisibles al ejercicio de la libertad de expresión. Esa circunstancia sugiere el deseo de asegurar que los términos del artículo 13.2 no fuesen mal interpretados en el sentido de limitar, más allá de lo estrictamente necesario, el alcance pleno de la libertad de expresión.

48. El artículo 13.3 no sólo trata de las restricciones gubernamentales indirectas, sino que también prohibe expresamente "controles... particulares" que produzcan el mismo resultado. Esta disposición debe leerse junto con el artículo 1.1 de la Convención, donde los Estados Partes "se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos (en la Convención) [...] y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción [...]". Por ello, la violación de la Convención en este ámbito puede ser producto no sólo de que el Estado imponga por sí mismo restricciones encaminadas a impedir indirectamente "la comunicación y la circulación de ideas y opiniones", sino también de que no se haya asegurado que la violación no resulte de los "controles (...) particulares" mencionados en el párrafo 3 del artículo 13.

49. Las disposiciones de los incisos 4 y 5 del artículo 13 no tienen una relación directa con las preguntas hechas a la Corte en la presente solicitud y, en consecuencia, no necesitan ser examinadas en esta ocasión.

50. El análisis anterior del artículo 13 evidencia el altísimo valor que la Convención da a la libertad de expresión. La comparación hecha entre el artículo 13 y las disposiciones relevantes de la Convención Europea (artículo 10) y del Pacto (artículo 19) demuestra claramente que las garantías de la libertad de expresión contenidas en la Convención Americana fueron diseñadas para ser las más generosas y para reducir al mínimum las restricciones a la libre circulación de las ideas.

51. A propósito de la comparación entre la Convención Americana y los otros tratados mencionados, la Corte no puede eludir un comentario acerca de un criterio de interpretación sugerido por Costa Rica en la audiencia del 8 de noviembre de 1985. Según ese planteamiento en la hipótesis de que un derecho recogido en la Convención Americana

fuera regulado de modo más restrictivo en otro instrumento internacional referente a los derechos humanos, la interpretación de la Convención Americana debería hacerse tomando en cuenta esas mayores limitaciones porque:

> De lo contrario tendríamos que aceptar que lo que es lícito y permisible en el ámbito universal, constituiría una violación en el continente americano, lo que parece evidentemente una afirmación errónea. *Más bien pensamos que en cuanto a interpretación de tratados, puede sentarse el criterio de que las reglas de un tratado o convención deben interpretarse en relación con las disposiciones que aparezcan en otros tratados que versen sobre la misma materia. También puede definirse el criterio de que las normas de un tratado regional deben interpretarse a la luz de la doctrina y disposiciones de los instrumentos de carácter universal.* (Subrayado del texto original.)

En verdad, frecuentemente es útil, como acaba de hacerlo la Corte, comparar la Convención Americana con lo dispuesto en otros instrumentos internacionales como medio para poner de relieve aspectos particulares de la regulación de un determinado derecho, pero tal método no podría emplearse nunca para incorporar a la Convención criterios restrictivos que no se desprendan directamente de su texto, por más que estén presentes en cualquier otro tratado internacional.

52. La anterior conclusión se deduce claramente del artículo 29 de la Convención, que contiene las normas de interpretación, cuyo literal b. indica que ninguna disposición de la Convención puede ser interpretada en el sentido de:

> limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra Convención, en que sea parte uno de dichos Estados.

En consecuencia, si a una misma situación son aplicables la Convención Americana y otro tratado internacional, debe prevalecer la norma más favorable a la persona humana. Si la propia Convención establece que sus regulaciones no tienen efecto restrictivo sobre otros instrumentos internacionales, menos aún podrán traerse restricciones presentes en esos otros instrumentos, pero no en la Convención para limitar el ejercicio de los derechos y libertades que ésta reconoce.

Posibles infracciones a la Convención Americana

53. Las infracciones al artículo 13 pueden presentarse bajo diferentes hipótesis, según conduzcan a la supresión de la libertad de expresión o sólo impliquen restringirla más allá de lo legítimamente permitido.

54. En verdad no toda transgresión al artículo 13 de la Convención implica la supresión radical de la libertad de expresión, que tiene lugar cuando por el poder público se establecen medios para impedir la libre circulación de información, ideas, opiniones o noticias. Ejemplos son la censura previa, el secuestro o la prohibición de publicaciones y, en general, todos aquellos procedimientos que condicionan la expresión o la difusión de información al control gubernamental. En tal hipótesis, hay una violación radical tanto del derecho de cada persona a expresarse como del derecho de todos a estar bien informados, de modo que se afecta una de las condiciones básicas de una sociedad democrática. La Corte considera que la colegiación obligatoria de los periodistas, en los términos en que ha sido planteada para esta consulta, no configura un supuesto de esta especie.

55. La supresión de la libertad de expresión como ha sido descrita en el párrafo precedente, si bien constituye el ejemplo más grave de violación del artículo 13, no es la única hipótesis en que dicho artículo pueda ser irrespetado. En efecto, también resulta contradictorio con la Convención todo acto del poder público que implique una restricción al derecho de buscar, recibir y difundir información e ideas, en mayor medida o por medios distintos de los autorizados por la misma Convención; y todo ello con independencia de si esas restricciones aprovechan o no al Gobierno.

56. Más aún, en los términos amplios de la Convención, la libertad de expresión se puede ver también afectada sin la intervención directa de la acción estatal. Tal supuesto podría llegar a configurar, por ejemplo, cuando por efecto de la existencia de monopolios u oligopolios en la propiedad de los medios de comunicación, se establecen en la práctica "medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones".

57. Como ha quedado dicho en los párrafos precedentes, una restricción a la libertad de expresión puede ser o no violatoria de la Convención, según se ajuste o no a los términos en que dichas restricciones están autorizadas por el artículo 13.2. Cabe entonces analizar la situación de la colegiación obligatoria de los periodistas frente a la mencionada disposición.

58. Por efecto de la colegiación obligatoria de los periodistas, la responsabilidad, incluso penal, de los no colegiados puede verse comprometida si, al "difundir información e ideas de toda índole (...)", por "cualquier (...) procedimiento de su elección" invaden lo que, según la ley, constituye ejercicio profesional del periodismo. En consecuencia, esa colegiación envuelve una restricción al derecho de expresarse de los no colegiados, lo que obliga a examinar si sus fundamentos caben dentro de los considerados legítimos por la Convención para determinar si tal restricción es compatible con ella.

59. La cuestión que se plantea entonces es si los fines que se persiguen con tal colegiación entran dentro de los autorizados por la Convención, es decir, son "necesari(os) para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas" (artículo 13.2).

60. La Corte observa que los argumentos alegados para defender la legitimidad de la colegiación obligatoria de los periodistas no se vinculan con todos los conceptos mencionados en el párrafo precedente, sino sólo con algunos de ellos. Se ha señalado, en primer lugar, que la colegiación obligatoria es el modo normal de organizar el ejercicio de las profesiones en los distintos países que han sometido al periodismo al mismo régimen. Así, el Gobierno ha destacado que en Costa Rica

> [E]xiste una norma de derecho no escrita, de condición estructural y constitutiva, sobre las profesiones, y esa norma puede enunciarse en los siguientes términos: toda profesión deberá organizarse mediante una ley en una corporación pública denominada colegio.

En el mismo sentido la Comisión señaló que:

> Nada se opone a que la vigilancia y control del ejercicio de las profesiones se cumpla, bien directamente por organismos oficiales o bien indirectamente mediante una autorización o delegación que para ello haga el estatuto correspondiente, en una organización o asociación profesional —bajo la vigilancia o control del Estado, puesto que ésta, al cumplir su misión, debe siempre someterse a la ley—. La pertenencia a un Colegio o la exigencia de tarjeta para el ejercicio de la profesión de periodista no implica para nadie restricción a las libertades de pensamiento y expresión, sino una reglamentación que compete al Poder Ejecutivo sobre las condiciones de idoneidad de los títulos, así como la inspección sobre su ejercicio como un imperativo de la seguridad social y una garantía de una mejor protección de los derechos humanos (Caso Schmidt, supra 15).

El Colegio de Periodistas de Costa Rica destacó igualmente que "este mismo requisito (la colegiación) existe en las leyes orgánicas de todos los colegios profesionales". Por su parte, la Federación Latinoamericana de Periodistas, en las observaciones que remitió a la Corte como *amicus curiae*, señaló que algunas constituciones latinoamericanas disponen la colegiación obligatoria para las profesiones que señale la ley, en una regla del mismo rango formal que la libertad de expresión.

61. En segundo lugar se ha sostenido que la colegiación obligatoria persigue fines de utilidad colectiva vinculados con la ética y la responsabilidad profesionales. El Gobierno mencionó una decisión de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica en cuyos términos.

> Es verdad que esos colegios también actúan en interés común y en defensa de sus miembros; pero nótese que aparte de ese interés hay otro de mayor jerarquía que justifica establecer la colegiatura obligatoria en algunas profesiones, las que generalmente se denominan liberales, puesto que además del título que asegura una preparación adecuada, también se exige la estricta observancia de normas de ética profesional, tanto por la índole de la actividad que realizan estos profesionales como por la confianza que en ellos depositan las personas que requieren de sus servicios. Todo ello es de interés público y el Estado delega en los colegios la potestad de vigilar el correcto ejercicio de la profesión.

En otra ocasión el Gobierno dijo:

> Otra cosa resulta de lo que podríamos llamar el ejercicio del periodismo como *profesión liberal*. Eso explica que la misma Ley del Colegio de Periodistas de Costa Rica permita a una persona constituirse en comentarista y aún en *columnista permanente y retribuido* de un medio de comunicación, sin obligación de pertenecer al Colegio de Periodistas.

El mismo Gobierno ha subrayado que:

> el ejercicio de ciertas profesiones entraña no sólo derechos sino deberes frente a la comunidad y el orden social. Tal es la razón que justifica la exigencia de una habilitación especial, regulada por ley, para el desempeño de algunas profesiones, como la del periodismo.

Dentro de la misma orientación, delegado de la Comisión, en la audiencia pública de 8 de noviembre de 1985, concluyó que la

> [C]olegiatura obligatoria para periodistas o la exigencia de tarjeta profesional no implica negar el derecho a la libertad de pensamiento y expresión, ni restringirla o limitarla, sino únicamente reglamentar su ejercicio para que cumpla su función social, se respeten los derechos de los demás y se protejan el orden público, la salud, la moral y la seguridad nacionales. La colegiatura obligatoria busca el control, la inspección y vigilancia sobre la profesión de los periodistas para garantizar la ética, la idoneidad y el mejoramiento social de los periodistas.

En el mismo sentido, el Colegio de Periodistas afirmó que "la sociedad tiene derecho, en aras de la protección del bien común, de regular el ejercicio profesional del periodismo"; e igualmente que "el manejo de este pensamiento ajeno, en su presentación al público requiere del trabajo profesional no solamente capacitado, sino obligado en su responsabilidad y ética profesionales con la sociedad, lo cual tutela el Colegio de Periodistas de Costa Rica".

62. También se ha argumentado que la colegiación es un medio para garantizar la independencia de los periodistas frente a sus empleadores. El Colegio de Periodistas ha expresado que el rechazo a la colegiación obligatoria

> [E]quivaldría a facilitar los objetivos de quienes abren medios de comunicación en América Latina, no para el servicio de la sociedad sino para defender intereses personales y de pequeños grupos de poder. Ellos preferirían continuar con un control absoluto de todo el proceso de comunicación social, incluido el trabajo de personas en función de periodistas, que muestren ser incondicionales a esos mismos intereses.

En el mismo sentido, la Federación Latinoamericana de Periodistas expresó que esa colegiación persigue, *inter alia*,

> [G]arantizarles a sus respectivas sociedades el derecho a la libertad de expresión del pensamiento, en cuya firme defensa han centrado sus luchas (...). Y con relación al derecho a la información, nuestros gremios han venido enfatizando la necesidad de democratizar el flujo informativo en la relación emisor-receptor para que la ciudadanía tenga acceso y reciba una información veraz y oportuna, lucha ésta que ha encontrado su principal traba en el egoísmo y ventajismo empresarial de los medios de comunicación social.

63. La Corte, al relacionar los argumentos así expuestos con las restricciones a que se refiere el artículo 13.2 de la Convención, observa que los

mismos no envuelven directamente la idea de justificar la colegiación obligatoria de los periodistas como un medio para garantizar "el respeto a los derechos o a la reputación de los demás" o "la protección de la seguridad nacional" o "la salud o la moral públicas" (artículo 13.2); más bien apuntarían a justificar la colegiación obligatoria como un medio para asegurar el orden público (artículo 13.2.b.) como una justa exigencia del bien común en una sociedad democrática (artículo 32.2).

64. En efecto, una acepción posible del orden público dentro del marco de la Convención hace referencia a las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios. En tal sentido podrían justificarse restricciones al ejercicio de ciertos derechos y libertades para asegurar el orden público. La Corte interpreta que el alegato según el cual la colegiación obligatoria es estructuralmente el modo de organizar el ejercicio de las profesiones en general y que ello justifica que se someta a dicho régimen también a los periodistas, implica la idea de que tal colegiación se basa en el orden público.

65. El bien común ha sido directamente invocado como uno de los justificativos de la colegiación obligatoria de los periodistas, con base en el artículo 32.2 de la Convención. La Corte analizará el argumento pues considera que, con prescindencia de dicho artículo, es válido sostener, en general, que el ejercicio de los derechos garantizados por la Convención debe armonizarse con el bien común. Ello no indica, sin embargo, que en criterio de la Corte el artículo 32.2 sea aplicable en forma automática e idéntica a todos los derechos que la Convención protege, sobre todo en los casos en que se especifican taxativamente las causas legítimas que pueden fundar las restricciones o limitaciones para un derecho determinado. El artículo 32.2 contiene un enunciado general que opera especialmente en aquellos casos en que la Convención, al proclamar un derecho, no dispone nada en concreto sobre sus posibles restricciones legítimas.

66. Es posible entender el bien común, dentro del contexto de la Convención, como un concepto referente a las condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la sociedad alcanzar el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos. En tal sentido, puede considerarse como un imperativo del bien común la organización de la vida social, en forma que se fortalezca el funcionamiento de las instituciones democráticas y se preserve y promueva la plena realización de los derechos de la persona humana. De ahí que los alegatos que sitúan la colegiación obligatoria como un medio para

asegurar la responsabilidad y la ética profesionales y, además, como una garantía de la libertad e independencia de los periodistas frente a sus patronos, deben considerarse fundamentados en la idea de que dicha colegiación representa una exigencia del bien común.

67. No escapa a la Corte, sin embargo, la dificultad de precisar de modo unívoco los conceptos de "orden público" y "bien común", ni que ambos conceptos pueden ser usados tanto para afirmar los derechos de la persona frente al poder público, como para justificar limitaciones a esos derechos en nombre de los intereses colectivos. A este respecto debe subrayarse que de ninguna manera podrían invocarse el "orden público" o el "bien común" como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real (véase el art. 29.a de la Convención). Esos conceptos, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las "justas exigencias" de "una sociedad democrática" que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención.

68. La Corte observa que la organización de las profesiones en general, en colegios profesionales, no es *per se* contraria a la Convención, sino que constituye un medio de regulación y de control de la fe pública y de la ética a través de la actuación de los colegas. Por ello, si se considera la noción de orden público en el sentido referido anteriormente, es decir, como las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios, es posible concluir que la organización del ejercicio de las profesiones está implicada en ese orden.

69. Considera la Corte, sin embargo, que el mismo concepto de orden público reclama que, dentro de una sociedad democrática, se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto. La libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse. En ese sentido, la Corte adhiere a las ideas expuestas por la Comisión Europea de Derechos Humanos cuando, basándose en el Preámbulo de la Convención Europea, señaló:

> [Q]ue el propósito de las altas Partes Contratantes al aprobar la Convención no fue concederse derechos y obligaciones recíprocas, con el fin de satisfacer sus intereses nacionales sino (...) establecer un orden

público común de las democracias libres de Europa, con el objetivo de salvaguardar su herencia común de tradiciones políticas, ideales, libertad y régimen de derecho. ("Austria vs. Italy", Application Nº 788/60, *European Yearbook ofHuman Rights* (1961), Vol 4, pág. 138.)

También interesa al orden público democrático, tal como está concebido por la Convención Americana, que se respete escrupulosamente el derecho de cada ser humano de expresarse libremente y el de la sociedad en su conjunto de recibir información.

70. La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales y, en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.

71. Dentro de este contexto, el periodismo es la manifestación primaria y principal de la libertad de expresión del pensamiento y, por esa razón, no puede concebirse meramente como la prestación de un servicio al público a través de la aplicación de unos conocimientos o capacitación adquiridos en una universidad o por quienes están inscritos en un determinado colegio profesional, como podrá suceder con otras profesiones, pues está vinculado con la libertad de expresión que es inherente a todo ser humano.

72. El argumento según el cual una ley de colegiación obligatoria de los periodistas no difiere de la legislación similar, aplicable a otras profesiones, no tiene en cuenta el problema fundamental que se plantea a propósito de la compatibilidad entre dicha ley y la Convención. El problema surge del hecho de que el artículo 13, expresamente, protege la libertad de "buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole (...) ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa (...)". La profesión de periodista —lo que hacen los periodistas— implica precisamente el buscar, recibir y difundir información. El ejercicio del periodismo, por tanto, requiere que una persona se involucre en actividades que están definidas o encerradas en la libertad de expresión garantizada en la Convención.

73. Esto no se aplica, por ejemplo, al ejercicio del derecho o la medicina; a diferencia del periodismo, el ejercicio del derecho o la medicina —es

decir, lo que hacen los abogados o los médicos— no es una actividad específicamente garantizada por la Convención. Es cierto que la imposición de ciertas restricciones al ejercicio de la abogacía podría ser incompatible con el goce de varios derechos garantizados por la Convención. Por ejemplo, una ley que prohibiera a los abogados actuar como defensores en casos que involucren actividades contra el Estado podría considerarse violatoria del derecho de defensa del acusado, según el artículo 8 de la Convención y, por lo tanto, ser incompatible con ésta. Pero no existe un solo derecho garantizado por la Convención que abarque exhaustivamente o defina por sí solo el ejercicio de la abogacía como lo hace el artículo 13 cuando se refiere al ejercicio de una libertad que coincide con la actividad periodística. Lo mismo es aplicable a la medicina.

74. Se ha argumentado que la colegiación obligatoria de los periodistas lo que persigue es proteger un oficio remunerado y que no se opone al ejercicio de la libertad de expresión, siempre que ésta no comporte un pago retributivo, y que, en tal sentido, se refiere a una materia distinta a la contenida en el artículo 13 de la Convención. Este argumento parte de una oposición entre el periodismo profesional y el ejercicio de la libertad de expresión, que la Corte no puede aprobar. Según esto, una cosa sería la libertad de expresión y otra el ejercicio profesional del periodismo, cuestión ésta que no es exacta y puede, además, encerrar serios peligros si se lleva hasta sus últimas consecuencias. El ejercicio del periodismo profesional no puede ser diferenciado de la libertad de expresión; por el contrario, ambas cosas están evidentemente imbricadas, pues el periodista profesional no es, ni puede ser, otra cosa que una persona que ha decidido ejercer la libertad de expresión de modo continuo, estable y remunerado. Además, la consideración de ambas cuestiones como actividades distintas podría conducir a la conclusión de que las garantías contenidas en el artículo 13 de la Convención no se aplican a los periodistas profesionales.

75. Por otra parte, el argumento comentado en el párrafo anterior no tiene en cuenta que la libertad de expresión comprende dar y recibir información y tiene una doble dimensión, individual y colectiva. Esta circunstancia indica que el fenómeno de si ese derecho se ejerce o no como profesión remunerada no puede ser considerado como una de aquellas restricciones contempladas por el artículo 13.2 de la Convención porque, sin desconocer que un gremio tiene derecho de buscar las mejores condiciones de trabajo, esto no tiene por qué hacerse cerrando a la sociedad posibles fuentes de donde obtener información.

76. La Corte concluye, en consecuencia, que las razones de orden público que son válidas para justificar la colegiación obligatoria de otras profesiones no pueden invocarse en el caso del periodismo, pues conducen a limitar de modo permanente, en perjuicio de los no colegiados, el derecho de hacer uso pleno de las facultades que reconoce a todo ser humano el artículo 13 de la Convención, lo cual infringe principios primarios del orden público democrático sobre el que ella misma se fundamenta.

77. Los argumentos acerca de que la colegiación es la manera de garantizar a la sociedad una información objetiva y veraz a través de un régimen de ética y responsabilidad profesionales han sido fundados en el bien común. Pero en realidad como ha sido demostrado, el bien común reclama la máxima posibilidad de información y es el pleno ejercicio del derecho a la expresión lo que la favorece. Resulta en principio contradictorio invocar una restricción a la libertad de expresión como un medio para garantizarla, porque es desconocer el carácter radical y primario de ese derecho como inherente a cada ser humano individualmente considerado, aunque atributo, igualmente, de la sociedad en su conjunto. Un sistema de control al derecho de expresión en nombre de una supuesta garantía de la corrección y veracidad de la información que la sociedad recibe puede ser fuente de grandes abusos y, en el fondo, viola el derecho a la información que tiene esa misma sociedad.

78. Se ha señalado igualmente que la colegiación de los periodistas es un medio para el fortalecimiento del gremio y, por ende, una garantía de la libertad e independencia de esos profesionales y un imperativo del bien común. No escapa a la Corte que la libre circulación de ideas y noticias no es concebible sino dentro de una pluralidad de fuentes de información y del respeto a los medios de comunicación. Pero no basta para ello que se garantice el derecho de fundar o dirigir órganos de opinión pública, sino que es necesario también que los periodistas y, en general, todos aquellos que se dedican profesionalmente a la comunicación social puedan trabajar con protección suficiente para la libertad e independencia que requiere este oficio. Se trata, pues, de un argumento fundado en un interés legítimo de los periodistas y de la colectividad en general, tanto más cuanto son posibles e, incluso, conocidas las manipulaciones sobre la verdad de los sucesos como producto de decisiones adoptadas por algunos medios de comunicación estatales o privados.

79. En consecuencia, la Corte estima que la libertad e independencia de los periodistas es un bien que es preciso proteger y garantizar. Sin embar-

go, en los términos de la Convención, las restricciones autorizadas para la libertad de expresión deben ser las "necesarias para asegurar" la obtención de ciertos fines legítimos, es decir, que no basta que la restricción sea útil (supra, 46) para la obtención de ese fin, esto es, que se pueda alcanzar a través de ella, sino que debe ser necesaria, es decir, que no pueda alcanzarse razonablemente por otro medio menos restrictivo de un derecho protegido por la Convención. En este sentido, la colegiación obligatoria de los periodistas no se ajusta a lo requerido por el artículo 13.2 de la Convención, porque es perfectamente concebible establecer un estatuto que proteja la libertad e independencia de todos aquellos que ejerzan el periodismo, sin necesidad de dejar ese ejercicio solamente a un grupo restringido de la comunidad.

80. También está conforme la Corte con la necesidad de establecer un régimen que asegure la responsabilidad y la ética profesional de los periodistas y que sancione las infracciones a esa ética. Igualmente considera que puede ser apropiado que un Estado delegue, por ley, autoridad para aplicar sanciones por las infracciones a la responsabilidad y ética profesionales. Pero, en lo que se refiere a los periodistas, deben tenerse en cuenta las restricciones del artículo 13.2 y las características propias de este ejercicio profesional a que se hizo referencia antes (supra 72-75).

81. De las anteriores consideraciones se desprende que no es compatible con la Convención una ley de colegiación de periodistas que impida el ejercicio del periodismo a quienes no sean miembros del Colegio y limite el acceso a éste a los graduados en una determinada carrera universitaria. Una ley semejante contendría restricciones a la libertad de expresión no autorizadas por el artículo 13.2 de la Convención y sería, en consecuencia, violatoria tanto del derecho de toda persona a buscar y difundir información e ideas por cualquier medio de su elección, como del derecho de la colectividad en general a recibir información sin trabas.

Compatibilidad de la Ley Nº 4.420 con la Convención

82. La segunda parte de la solicitud de consulta se refiere a la compatibilidad de los aspectos relevantes de la Ley Nº 4.420 con la Convención, los que, para efectos de esta consulta, son los siguientes:

ARTÍCULO 2. Integran el Colegio de Periodistas de Costa Rica:

a) *Los* Licenciados y Bachilleres en Periodismo, graduados en la Universidad de Costa Rica o en universidades o instituciones equivalentes del extranjero, incorporados a él de acuerdo con las leyes y tratados;
b) En el caso de comprobar el Colegio que no hay periodistas profesionales colegiados interesados para llenar una plaza vacante determinada, el Colegio podrá autorizar, a solicitud de la empresa periodística, a ocuparla en forma temporal pero en iguales condiciones, mientras algún colegiado se interesa en la plaza, a un estudiante de la Escuela de Periodismo que tenga al menos el primer año aprobado y esté cursando el segundo. Durante el tiempo que un estudiante de periodismo esté autorizado para ocupar una plaza de periodista, está obligado a cumplir con los deberes profesionales, éticos y morales que esa ley estatuye para los colegiados, así como a continuar sus estudios en la Escuela de Periodismo.

ARTÍCULO 22. Las funciones propias del periodista sólo podrán ser realizadas por miembros inscritos en el Colegio.

ARTÍCULO 23. Para los efectos de esta ley, se entenderá que es periodista profesional en ejercicio el que tiene por ocupación principal, regular o retribuida el ejercicio de su profesión en una publicación diaria o periódica o en un medio noticioso radiodifundido o televisado o en una agencia de noticias y que obtiene de ella los principales recursos para su subsistencia.

ARTÍCULO 25. Los columnistas y comentaristas permanentes u ocasionales de todo tipo de medios de comunicación, pagados o no, podrán ejercer su función libremente, sin obligatoriedad de ser miembros del Colegio, pero su ámbito de acción estará limitado a esa esfera, sin poder cubrir el campo de reportero, especializado o no.

Para resolver sobre la compatibilidad entre la Ley y la Convención, la Corte deberá aplicar los criterios expuestos en la parte general de esta opinión.

83. La Corte observa que según el artículo 25 de la Ley Nº 4.420 no se requiere la colegiación para actuar como comentarista o columnista, permanente u ocasional, remunerado o no. Tal disposición ha sido alegada para demostrar que dicha ley no se opone a la libre circulación de ideas y opiniones. Sin embargo, sin entrar a considerar en detalle el valor de ese alegato, ello no afecta las conclusiones de la Corte respecto de la cuestión general, toda vez que la Convención no garantiza solamente el derecho de buscar, recibir y difundir ideas sino también

información de toda índole. La búsqueda y difusión de información no caben dentro del ejercicio autorizado por el artículo 25 de la Ley Nº 4.420.

84. Según las disposiciones citadas, la Ley Nº 4.420 autoriza el ejercicio del periodismo remunerado solamente a quienes sean miembros del Colegio, con algunas excepciones que no tienen entidad suficiente a los efectos del presente análisis. Dicha ley restringe igualmente el acceso al Colegio a quienes sean egresados de determinada escuela universitaria. Este régimen contradice la Convención por cuanto impone una restricción no justificada, según el artículo 13.2 de la misma, a la libertad de pensamiento y expresión como derecho que corresponde a todo ser humano; y, además, porque restringe también indebidamente el derecho de la colectividad en general de recibir sin trabas información de cualquier fuente.

85. Por consiguiente, en respuesta a las preguntas del Gobierno de Costa Rica sobre la colegiación obligatoria de los periodistas en relación con los artículos 13 y 29 de la Convención y sobre la compatibilidad de la Ley Nº 4.420 con las disposiciones de los mencionados artículos.

LA CORTE ES DE OPINIÓN

Primero

Por unanimidad

que la colegiación obligatoria de periodistas, en cuanto impida el acceso de cualquier persona al uso pleno de los medios de comunicación social como vehículo para expresarse o para transmitir información, es incompatible con el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Segundo

Por unanimidad

que la Ley Nº 4.420 de 22 de septiembre de 1969, Ley Orgánica del Colegio de Periodistas de Costa Rica, objeto de la presente consulta, en cuanto impide a ciertas personas pertenecer al Colegio de Periodistas y, por consiguiente, el uso pleno de los medios de comunicación social como vehículo para expresarse y transmitir información, es incompatible con el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Redactada en español e inglés, haciendo fe el texto en español, en la sede la Corte en San José, Costa Rica, el día 13 de noviembre de 1985.

OPINIÓN SEPARADA DEL JUEZ RAFAEL NIETO NAVIA
Colombia

1. La solicitud de consulta formulada por Costa Rica para esta opinión mencionó solamente los artículos 13 y 29 de la Convención. Pero el Ilustrado Gobierno de ese país manifestó, a través del señor Ministro de Relaciones Exteriores, en la audiencia de 5 de septiembre de 1985, que "el problema aquí no es un problema de libertad de expresión, es un problema de derecho de asociación y es un problema de regulación de un trabajo".
2. La libertad de trabajo no está directamente regulada en la Convención. Pero sí lo está en el artículo 16, la de asociación, a cuya luz hay que analizar el fenómeno del Colegio de Periodistas de Costa Rica que, creado y no meramente permitido o tolerado por ley, es una corporación de derecho público que ejerce, por delegación del Estado, potestades normativas, disciplinarias y éticas sobre sus colegiados y monopoliza el ejercicio de la actividad profesional, de manera que nadie puede ejercerla si no pertenece al Colegio (artículo 22 de la Ley Nº 4.420).
3. El artículo 16 de la Convención dice:

> ARTÍCULO 16. Libertad de Asociación
>
> 1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole.
> 2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.
> 3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

4. El contenido del artículo 16.1 toca, a la vez, con un derecho y con una libertad, es decir, con el derecho a formar asociaciones, que no puede ser restringido sino en los eventos y para los propósitos contemplados en los artículos 16.2 y 16.3 y con una libertad, en el sentido de que

nadie puede ser compelido u obligado a asociarse. Hay que entender que ambos extremos están protegidos por la Convención, aunque no mencione ésta expresamente la libertad negativa —el derecho de no asociarse—, que desapareció del proyecto original de la Convención sin que se conozcan los argumentos para ello (Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. San José, Costa Rica, 7-22 de noviembre de 1969. Actas y Documentos. Washington, D.C.: OEA, 1978. OEA/Ser K/XVI/1.2. pág. 283), pero que sí está expresamente contemplado en el artículo 20 *infine* de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, según el cual "nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación". Dentro de la teoría expuesta por esta Corte, los derechos humanos hay que interpretarlos de la manera más favorable a las personas. (Asunto Viviana Gallardo y otras. Resolución del 13 de noviembre de 1981, párr. 16), y resulta contraevidente y aberrante interpretar la palabra libertad como "derecho" únicamente y no como "la facultad natural que tiene el hombre de obrar de una manera u otra, o de no obrar" (Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española,* Vigésima Edición), según su albedrío.

5. La tendencia a asociarse que, como dijo Aristóteles en *La Política* (Libro I, cap. I, párr. 11), deriva de la naturaleza, solamente se convierte en "derecho" durante el siglo XIX y éste constituye, juntamente con el sufragio, uno de los pilares sobre los que se edifica el Estado democrático contemporáneo.

6. La libertad de asociación es el derecho del individuo de unirse con otros en forma voluntaria y durable para la realización común de un fin lícito. Las asociaciones se caracterizan por su permanencia y estabilidad, el carácter ideal o espiritual —por oposición al físico o material— de la unión, por la estructura más o menos compleja que se desarrolla en el tiempo y por la tendencia a expandirse y cobijar el mayor número de miembros interesados en los mismos fines. En cuanto a éstos, los individuos voluntariamente asociados no pueden realizar actividades que correspondan o estén reservadas al poder público, ni que utilicen medios no permitidos para lograr sus propósitos, ni para realizar actividades que estén prohibidas a los seres humanos individualmente considerados.

7. Cabe preguntarse si los entes públicos con estructura asociativa, llámense asociaciones, corporaciones o colegios, violan el carácter voluntario —la voluntariedad de la acción—, contenido en la libertad de asociación. Habrá que responder que la norma imperativa de derecho público que obliga a los individuos a asociarse en colegios por profe-

siones es válida y no puede considerarse *per se* violatoria de la libertad de asociación, cuando tales colegios cumplen fines estrictamente públicos, trascendentes al interés privado, es decir, cuando perciben del Estado una delegación que éste podría cumplir directamente, pero que delega porque considera que esa es la forma más idónea para cumplir el fin propuesto. Tales colegios no pueden considerarse que sean de aquellas asociaciones a las que se refiere el artículo 16 de la Convención.

8. En cambio, puede considerarse que se viola la libertad de asociarse al obligar por ley a los individuos a hacerlo, si los fines propuestos de tal asociación son de aquellos que podrían cumplirse por asociaciones creadas por los individuos al amparo de su libertad, es decir, si tales asociaciones corresponden a aquellas a las que se refiere el artículo 16.

9. La pregunta que hay que formular es si la corporación pública denominada Colegio de Periodistas de Costa Rica es una asociación de aquéllas a las que se refiere el artículo 16 de la Convención o, simplemente, una entidad que actúa por delegación del Estado en funciones que a éste corresponden. La respuesta hay que darla luego de estudiar los fines que tal corporación propone y que están contemplados en el artículo primero de la Ley Nº 4.420:

> ARTÍCULO I.
>
> Créase el Colegio de Periodistas de Costa Rica, con asiento en la ciudad de San José, como una corporación integrada por los profesionales del periodismo, autorizados para ejercer su profesión dentro del país. Tendrá los siguientes fines:
>
> a) Respaldar y promover las ciencias de la comunicación colectiva;
> b) Defender los intereses de sus agremiados, individual y colectivamente;
> c) Apoyar, promover y estimular la cultura y toda actividad que tienda a la superación del pueblo de Costa Rica;
> d) Gestionar o acordar, cuando sea posible, los auxilios o sistemas de asistencia médico-social pertinentes para lograr a sus miembros cuando éstos se vean en situaciones difíciles por razón de enfermedad, vejez o muerte de parientes cercanos, o cuando sus familiares, por alguna de esas eventualidades, se vean abocados a dificultades, entendiéndose por familiares, para efectos de esta ley, a esposa, hijos y padres;
> e) Cooperar con todas las instituciones públicas de cultura, siempre que sea posible, cuando éstas lo soliciten o la ley lo ordene;
> f) Mantener y estimular el espíritu de unión de los periodistas profesionales;

g) Contribuir a perfeccionar el régimen republicano y democrático, defender la soberanía nacional y las instituciones de la nación, y
h) Pronunciarse sobre problemas públicos, cuando así lo estime conveniente.

Es claro que los fines mencionados en los literales a), c), e), g) y h) pueden ser cumplidos por entidades de diverso tipo, no necesariamente asociativas ni públicas. Los contemplados en b), d) y f) tienen que ver directamente con el interés o del bienestar de los "agremiados" o "miembros" y podrían ser cumplidos satisfactoriamente por asociaciones privadas del tipo de los sindicatos de trabajadores. Son, pues, fines que no son estrictamente públicos ni trascendentes al interés privado y, leídos desprevenidamente, resulta claro que no son "necesari(o)s en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás" (art. 16.2) (el razonamiento de la opinión sobre estos conceptos es plenamente aplicable también aquí) y tienen que ver, en cambio, con el interés del gremio de los periodistas. En este sentido es claro que el Colegio es una asociación de aquéllas a que se refiere el artículo 16 de la Convención, es decir, sus fines pueden ser cumplidos por asociaciones creadas al amparo de la libertad de asociación, sin necesidad de una ley que no se limita a tolerar o permitir su existencia, sino que crea la corporación, la regula en su organización y administración y hace obligatorio, para quien quiera ejercer el periodismo, pertenecer a ella, lo que significa que crea restricciones a la libertad de asociación.

10. El hecho de que el artículo cuarto de la Ley Nº 4.420 estipule que "todo periodista tiene derecho a separarse del Colegio, temporal o definitivamente" no puede interpretarse sino en consonancia con el artículo 22 que dice que "las funciones propias del periodista sólo podrán ser realizadas por miembros inscritos en el Colegio". Porque eso significa que quien se separe del Colegio no puede realizar las funciones de su profesión (Decreto Nº 14931-C, Reglamento de la Ley Nº 4.420, artículo 10).

11. La Ley Nº 4.420, en consecuencia, no se limitó a proteger el derecho de asociación sino que hizo ésta obligatoria violando, de esta manera, la respectiva libertad. Quien ejerce la actividad de periodista sin pertenecer al Colegio ejerce ilegalmente una profesión y está sujeto a sanciones penales respectivas. (Resolución Nº 17/84 Caso-9178 (Costa Rica) OEA/Ser. L/V/II.63, doc. 15, 2 de octubre de 1984.) En cambio quien

sí pertenece tiene legalmente un privilegio que se niega a los demás, como lo ha expresado muy bien la opinión de la Corte.

12. Para razonar de la misma manera como lo hace la Corte en su Opinión, pero respecto de la libertad de asociación, hay que concluir que la Ley Nº 4.420 en cuanto hace obligatorio a los periodistas para poder ejercer su profesión el pertenecer al Colegio de Periodistas de Costa Rica, una corporación pública, cuyos fines podrían ser desempeñados por asociaciones creadas al amparo de la libertad de asociación, crea restricciones no permitidas por el artículo 16 de la Convención y, por consiguiente, es incompatible con él.

OPINIÓN SEPARADA DEL JUEZ RODOLFO E. PIZA ESCALANTE

Costa Rica

1. He concurrido en su totalidad con el pronunciamiento de la Corte contenido en la presente Opinión Consultiva. Sin embargo, formulo esta separada porque considero que debo extenderme a algunos otros aspectos implicados en la consulta, aplicables, tanto a la colegiación obligatoria de los periodistas, en general, como respecto de la Ley Nº 4.420, Orgánica del Colegio de Periodistas de Costa Rica.

2. En primer lugar, recojo la opinión de la Corte, de que el contenido de la actividad de los periodistas coincide totalmente con el ejercicio de la libertad de expresión, tal como ésta está consagrada por el artículo 13 de la Convención Americana, de manera que toda restricción a dicha actividad es una restricción a dicha libertad (v. p. ej.; Nos 72, 74, 75 y 77 de la opinión principal); así como la de que las únicas restricciones permisibles a esa libertad son las previstas taxativamente por el párrafo 2 del mismo artículo, sin que sea lícito admitir otras derivadas de una interpretación extensiva de ese texto (v. Nos 39, 46 y 52), ni de la aplicación de otras normas, como la general del artículo 32 de la propia Convención (v. Nos 51 y 52), que tienen, desde luego, un altísimo valor interpretativo, pero frente a los cuales es obvio que la Convención Americana quiso ir mucho más lejos en la definición y en la protección de dicha libertad, apartándose claramente en este punto de sus modelos europeo y universal, el artículo 10 de la Convención Europea y el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (v. Nos 43, 45 y 50).

3. En este sentido, me parece que mucho de la posición de fondo del Gobierno de Costa Rica puede deberse a que la tradición costarricense

consagra esa libertad solamente como el derecho de expresar libremente el pensamiento propio. Como dicen los artículos 28 y 29 de su Constitución:

> ARTÍCULO 28 (manifestación de opiniones...)
>
> Nadie puede ser inquietado por la manifestación de sus opiniones ni por acto alguno que no infrinja la ley (...).
>
> ARTÍCULO 29 (libertad de imprenta)
>
> Todos pueden comunicar sus pensamientos de palabra o por escrito y publicarlos sin previa censura; pero serán responsables de los abusos que cometan en el ejercicio de este derecho, en los términos y modo que la ley establezca.

4. La Convención, en cambio, como se hace notar en la Opinión Principal (v. Nº 30), la define como el derecho de "buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección" (art. 13.1), lo cual implica, obviamente, la libertad de difundir no sólo el pensamiento, la opinión, la imaginación o la inspiración propios, sino también los ajenos, así como los simples hechos de que se tenga noticia, de manera totalmente coincidente con el contenido de la actividad que ejercen los periodistas, en general, y también conforme a la definición misma resultante de la Ley Nº 4.420 (arts. 22 y ss.) y, sobre todo, de su Reglamento (arts. 29 y 30).

5. La Corte ha utilizado expresamente la palabra *restricciones*, no en el sentido estricto de limitaciones preventivas al ejercicio mismo de la libertad de expresión, que el artículo 13.2 de la Convención no permite en ningún caso, sino en el general de conductas preestablecidas taxativamente por la ley como generadoras de *responsabilidades ulteriores*, derivadas del ejercicio de esa libertad, únicas que dicha norma autoriza, dentro de las condiciones formales y materiales que autoriza (v. Nº 35 *infine* de la Opinión Principal). Desde este punto de vista, mi opinión es plenamente coincidente con la de mis colegas.

6. Sin embargo, considero que la colegiación obligatoria de los periodistas debe analizarse, no sólo en relación con esas restricciones *lato sensu*, como generadoras de responsabilidades ulteriores, sino también en cuanto pueda implicar, a la vez, una verdadera *restricción stricto sensu* como condición preventiva para el ejercicio mismo de la libertad

de expresión, prohibida en todo caso por la Convención. Así resulta, tanto del texto del artículo 13, como de su contexto, de acuerdo con su objeto y fin, que son criterios obligados de interpretación conforme al artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (así lo ha dicho repetidamente la Corte: v. OC-1/82, "Otros Tratados (...)", Nº 33; OC-2/82, "El efecto de las Reservas (...)", Nº 19; OC-3/83, "Restricciones a la Pena de Muerte (...)", NOS 48 y 49; OC-4/84, "Naturalización (Costa Rica) (...)", NOS 21 y 22), lo mismo que de la naturaleza de esa libertad como institución esencial del sistema democrático y condición para el goce de los demás derechos y libertades humanos fundamentales (v. NOS 42, 44 y 70). Todo lo cual apunta a la necesidad de interpretar extensivamente las normas que la consagran, y restrictivamente las que permiten limitarla, de donde deben entenderse prohibidas por el artículo 13.2 todas las restricciones que no sean las expresa y taxativamente autorizadas por él, es decir, únicamente las "responsabilidades ulteriores (...) expresamente fijadas por la ley (...) necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud moral públicas" (v. NOS 39, 40 y 52 de la Opinión Principal).

7. En este punto, debe tomarse muy en cuenta el hecho de que los párrafos 1 y 2 del artículo 13 de la Convención son copia casi textual de los párrafos 2 y 3 del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, el cual establece:

> ARTÍCULO 19
>
> 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
> 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
> a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
> b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

8. Como se ve, el artículo 19.3 del Pacto Internacional corresponde casi exactamente al artículo 13.2 de la Convención Americana, salvo en cuanto a que este último agregó la prohibición de toda censura previa, ya que sustituyó, de modo expreso, la posibilidad de "ciertas restricciones" del primero, por la de "responsabilidades ulteriores", sustitución que no puede considerarse accidental o semántica, sino intencional y de fondo.

9. La Corte destacó esas diferencias (v. N^{os} 43, 45 y 50 de la Opinión Principal), así como insistió en la necesidad de distinguir entre las restricciones autorizadas por el artículo 13.2, que sólo pueden establecerse en forma de responsabilidades ulteriores, y las no autorizadas, que no pueden implicar ni las medidas que conduzcan a la censura previa, ni, mucho menos a la supresión de la libertad de expresión, ni tampoco las que impongan condiciones preventivas para su ejercicio (v. p. ej. N^{os} 38, 39, 53, 54, 55 y 82). También destacó el efecto calificativo que respecto de tales restricciones debe darse al artículo 13.3, en cuanto que prohibe "restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos... encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones" (v. N^{os} 47 y 48). Asimismo, estableció que la colegiación obligatoria de los periodistas es incompatible con la Convención, en cuanto que veda el acceso a esa colegiación y el ejercicio de esa profesión a aquellos que no puedan colegiarse (v. N^{os} 77 y 82), y por lo menos advirtió del cuidado con que debe mirarse el que el Estado ejerza o delegue en el colegio potestades disciplinarias capaces de restringir ese ejercicio más allá de los límites autorizados taxativamente por dicha disposición (v. N^{o} 81).

10. Sin embargo, mi opinión es que debe llegarse más al fondo de la diferencia que existe entre responsabilidades ulteriores, lo cual hace alusión a infracciones de la ley que solamente se producen con el ejercicio de la libertad de expresión y solamente se sancionan después de ejercerla, e imponer restricciones propiamente dichas, dirigidas a limitar el ejercicio mismo de la libertad, como es el caso de las licencias o autorizaciones. En efecto, la definición misma de éstas las caracteriza como formas de tutela preventiva, consistentes en el levantamiento de un obstáculo impuesto por la ley al ejercicio de un derecho propio, de manera que su específico sentido normativo no es el de someter ese ejercicio a una responsabilidad ulterior por el abuso que con el mismo se cometa, sino el de impedir el ejercicio mismo mientras la licencia o autorización no haya sido otorgada. Ciertamente, puede ocurrir que una actividad necesitada de licencia o autorización se lleve

a cabo, de hecho, sin obtenerla, en cuyo caso parecería convertirse en una responsabilidad ulterior, pero ésta no sería en tal caso más que una consecuencia secundaria de la violación de dicha condición, con lo que la cuestión se tomaría en un simple problema de eficacia de la misma, no de su sentido normativo, que es siempre el de que la conducta no se realice del todo sin la previa licencia o autorización y de que se haga lo necesario para que no se realice. Esto es bien diferente de las responsabilidades ulteriores que autoriza restrictivamente el artículo 13.2, las cuales no pueden tender en sí mismas a producir ese efecto impeditivo, sino únicamente a lograr, por medios indirectos y no preventivos (la sanción posterior derivada del abuso), que el ejercicio del derecho se mantenga dentro de límites legítimos.

11. Yo considero que la colegiación obligatoria de los periodistas constituye una restricción de esa naturaleza, cuyo específico sentido normativo es el de prevenir el ejercicio mismo de la actividad periodística, coincidente, como ya se dijo, con el de la libertad de expresión, sometiéndolo a la condición de una licencia o autorización, y, por ende, el de condicionar la propia libertad a una restricción *stricto sensu* no autorizada como tal por el artículo 13.2 de la Convención. De esta manera, creo que la colegiación obligatoria de los periodistas es, en sí misma, incompatible con la Convención, cualquiera que sea el modo como se reglamente y aunque sólo constituyera una formalidad asequible a cualquier persona que quisiera ejercer el periodismo, sin necesidad de ningún requisito adicional. La libertad de expresión es un derecho fundamental de todo ser humano por el solo hecho de serlo, cuyo ejercicio no puede ser restringido ni condicionado al cumplimiento de requisitos previos de ninguna naturaleza que él no pueda o no quiera cumplir.

12. A la misma conclusión se llega si se recuerda que el artículo 13.3 prohibe todo tipo de restricciones a la libertad de expresión, mediante "vías o medios indirectos... encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones". En efecto, si la Convención prohibe tales restricciones indirectas, no es posible entender que permita las directas. Por lo demás, el hecho de que esa prohibición expresa, solamente, se refiera a la comunicación o circulación de ideas u opiniones, no puede interpretarse como que sí permite restricciones a la libertad de información, en el sentido de la búsqueda y difusión de noticias sin contenido ideológico, porque esta libertad implica también la comuni-

de las simples noticias, que serían las únicas no incluidas expresamente en la prohibición. De todos modos, éstas pueden y deben considerarse

implícitamente contempladas en ellas en virtud del principio de interpretación extensiva de los derechos humanos y restrictiva de sus limitaciones (principio *prohomine)*, y del criterio universal de hermenéutica de que "donde hay la misma razón hay la misma disposición".

13. En otro orden de ideas, me parece que la vinculación esencial del ejercicio del periodismo con el de la libertad de expresión hace surgir otras incompatibilidades con la Convención, si no forzosamente de toda la colegiación obligatoria de periodistas, sí del modo en que está estructurada normalmente en los países que la contemplan, así como, con toda seguridad, en la Ley Orgánica del Colegio de Periodistas de Costa Rica. De esas incompatibilidades merecen, a mi juicio, destacarse dos de importancia fundamental, a saber:

14. La primera, resulta del hecho de que, normalmente, la colegiación obligatoria significa la creación de una entidad pública de carácter corporativo, con el objeto específico de atribuirle no solamente la fiscalización y disciplina de la actividad profesional de sus miembros, lo cual sería factible legítimamente dentro de ciertas condiciones, sino también la potestad de establecer ella misma códigos de ética y otras normas disciplinarias que implican restricciones, responsabilidades y sanciones ex *novo*, no previstas taxativamente por la propia ley. En este sentido, considero que tanto el artículo 13.2 de la Convención, al autorizar únicamente "responsabilidades ulteriores... expresamente fijadas por la ley", como el principio general de legalidad penal a que se refiere el artículo 9 de la misma, en el sentido de que "nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivas, según el derecho aplicable" aluden precisamente al principio de reserva de la ley. En realidad, si bien esas disposiciones no precisan el sentido de las palabras ley y derecho, la aplicación de principios generales universalmente compartidos en las naciones democráticas y en todos los Estados de derecho, permite afirmar que se trata de materias reservadas estrictamente a la ley formal, emanada de un Parlamento democrático con todas las garantías que esto implica, porque si hay algo definitivo en esta materia, es que el régimen de los derechos y libertades humanos fundamentales es materia de reserva de la ley.

15. En todo caso, lo es tratándose del Derecho costarricense, en el cual el principio tiene rango constitucional y se encuentra, además, consagrado expresamente en la Ley General de la Administración Pública (art. 19: "el régimen jurídico de los derechos constitucionales estará reservado a la ley (...)"; art. 124: "los reglamentos, circulares, instruc-

ciones y demás disposiciones administrativas de carácter general no podrán establecer penas ni imponer exacciones, tasas, multas ni otras cargas similares"), así como por la jurisprudencia constitucional, administrativa y penal (que han declarado aplicables a la materia disciplinaria las garantías de la legalidad penal), de manera que, al menos en lo que respecta a la Ley costarricense Nº 4.420, dicho principio resulta aplicable, no sólo en el derecho interno, sino también en el internacional, sólo sea en éste como criterio de interpretación conforme a lo dispuesto por el artículo 29 inciso b. de la Convención (que específicamente alude a "cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes [(...)]").

16. Por otra parte, es también cosa normal que las leyes orgánicas de los colegios profesionales de periodistas, y positiva que la Ley Nº 4.420 de Costa Rica, impongan a sus colegiados, directa o indirectamente, restricciones al ejercicio de su profesión o sanciones que las implican, para el cumplimiento de fines puramente gremiales u otros de orden social o privado, que no pueden justificar su carácter público y, mucho menos, estimarse como necesarias, en una sociedad democrática, para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, ni la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas, como resulta restrictivamente del artículo 13.2, en relación con los valores fundamentales del sistema de la Convención.

17. En consecuencia:

Estoy de acuerdo con las dos conclusiones de la Opinión Principal, pero agrego las siguientes como Opinión Separada:

Tercero:

Que, además, la colegiación misma de los periodistas en general, y la que establece la Ley Nº 4.420 en particular, son incompatibles también con el artículo 13 de la Convención, en cuanto imponen una licencia o autorización previa para el ejercicio de esa profesión, que equivale a una restricción preventiva, no autorizada por el artículo 13.2 de la Convención, al ejercicio de la libertad de expresión.

Cuarto:

Que, independientemente de las incompatibilidades señaladas en las conclusiones anteriores, la colegiación obligatoria de los periodistas normalmente, y la Ley Nº 4.420, en todo caso, implican otras violaciones a la libertad de expresión, por lo menos en dos aspectos fundamentales, a saber:

a) el de otorgar al colegio respectivo potestades para establecer restricciones y sanciones que no están taxativamente definidas por la ley, con violación de la reserva de ésta, prevista por el artículo 13.2 de la Convención y del principio de legalidad penal consagrado por el artículo 9 de la misma,

b) el de imponer restricciones derivadas de la obligación de colegiarse para el cumplimiento de fines gremiales y otros que no son necesarios para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, ni la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas en una sociedad democrática, como resulta restrictivamente del mismo artículo 13.2, en relación con los valores fundamentales del sistema de la Convención.

18. En virtud de lo expuesto en mi conclusión Nº 4 b. anterior, me adhiero también a la Opinión Separada del juez Nieto, con la advertencia de que el Colegio de Periodistas de Costa Rica sí ejerce actividades de carácter público que no están enunciadas en el artículo 1º de su Ley Orgánica.

DECLARACIÓN DEL JUEZ PEDRO NIKKEN
Venezuela

1. He concurrido a la decisión de la Corte y comparto tanto el análisis como las conclusiones de esta Opinión Consultiva, porque estimo que ella expresa la más fiel interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. He estimado, sin embargo, conveniente formular una declaración que precise algunos aspectos tanto sobre los fundamentos como sobre el alcance de la interpretación de la Corte, que están implícitos, desde mi punto de vista, en dicha Opinión.

2. En relación con los fundamentos estimo que las conclusiones de la Corte no pueden desvincularse de la premisa que las origina, como es el contraste entre el texto de los artículos 13 y 29 de la Convención, por una parte, y cierto género de colegiación de los periodistas, por la otra.

3. La Convención Americana, como lo ha señalado la Corte, define de la manera más amplia la libertad de expresión, que comprende, según el artículo 13, el derecho de toda persona a buscar y difundir información por cualquier procedimiento de su elección. Un texto tan categórico no puede coexistir, lógicamente, con un régimen legal que autoriza la búsqueda de información, y su difusión a través de los medios de

comunicación social, solamente a un grupo reducido de personas, como son los miembros de un colegio de periodistas y que, en consecuencia, excluye de ese ámbito a la mayoría de la población.

4. Como lo destacó la Corte, el texto de la Convención ofrece una garantía más amplia que el de otros tratados semejantes, no tanto porque reconozca más facultades a la persona sino porque autoriza menos restricciones sobre las mismas. De hecho, la Convención ni siquiera utiliza esta última expresión, pues se limita a señalar que se incurrirá en responsabilidad cuando, en ejercicio de la libertad de expresión, se hayan ofendido leyes necesarias para salvaguardar los derechos o la reputación de los demás, la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

5. A este respecto estimo que es cierto lo que se mencionó en las audiencias en el sentido de que por ser éste más amplio que otros tratados, lo que es legítimo según el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o según la convención Europea de Derechos Humanos, puede ser ilegítimo en América, por apartarse de la Convención Americana. Basta recordar la particular regulación de la pena de muerte contenida en el artículo 4º o el derecho de rectificación y de respuesta del artículo 14 para encontrar evidencias de la mencionada circunstancia. Este hecho no es de extrañar pues la instauración del régimen internacional de protección de los derechos humanos revela que, frecuentemente, los tratados más modernos son más amplios que los precedentes y que mientras menos diferencias culturales y políticas existan entre los Estados que los negocian, es más fácil concluir tratados más avanzados. No es sorprendente, pues, que la Convención Americana, firmada casi veinte años después que la Europea, y que sólo abarca a las repúblicas americanas, sea más avanzada que ella y también que el Pacto, que aspira ser un instrumento que comprometa a todos los gobiernos del planeta.

6. Por otro lado, la colegiación obligatoria de los periodistas, concebida en los términos en que se planteó a la Corte, representa un régimen extremo, puesto que:

A. Los actos considerados por la ley como propios del ejercicio del periodismo sólo pueden ser cumplidos por colegiados. De esta manera, según varias de las leyes de colegiación existentes en el continente, bastaría con que una persona "difundiera" por sí misma, a través de un procedimiento de su elección" —prensa, radio o televisión— una información que hubiera "buscado" libremente, para que incurriera en res-

ponsabilidad —incluso penal— por ejercicio ilegal del periodismo. Creo que cualquier interpretación de la Convención que considere que un supuesto semejante está autorizado por el tratado se aparta de lo que literalmente él dispone.

B. El Colegio sólo está abierto a los egresados de escuelas de periodismo, aun si no ejercen la profesión y además, en algunos casos, a aquéllos que, careciendo del título académico hayan demostrado, a juicio del Colegio, haberla practicado por cierto número de años antes de la vigencia de la ley de colegiación. De esta manera, las ventajas que se obtienen con la pertenencia al Colegio no dependen del ejercicio actual del periodismo, y en algunos casos ni siquiera de que se haya ejercido nunca. No parece racional que puedan pertenecer al Colegio quienes no son efectivamente periodistas, mientras se cierra la posibilidad de acceso a él a otras personas que pudieran cumplir en la práctica una actividad periodística en provecho de la comunidad. Autorizar ese acceso, en cambio, tendría base racional, toda vez que las propias leyes han admitido que existen periodistas que carecen de título universitario que los acredite como tales, y que tienen derecho a inscribirse en el Colegio, pero limitan ese reconocimiento a quienes estuvieron en tal supuesto antes de entrar en vigor la ley. ¿Por qué esa limitación en una actividad que toca profundamente un derecho inherente a todo ser humano?

7. Creo que las conclusiones de la Corte se desprenden de ese contraste entre la vasta protección dispuesta por la Convención y el exagerado exclusivismo de la colegiación; pero no creo que ésta resulte, *per se*, contraria a la Convención, incluso en el caso de los periodistas e incluso si la colegiación es obligatoria. Lo que ocurre es que, si va a establecerse la colegiación obligatoria para una profesión cuyo ejercicio envuelve el de un derecho de toda persona, el acceso al Colegio no puede restringirse en los términos en que lo hacen varias de las leyes existentes en el continente; tampoco creo que deba juzgarse como ejercicio del periodismo —noción que comporta cierta estabilidad— a actos aislados por los cuales lo que se ejerce realmente es la libertad de expresión. En ese sentido, si se quiere someter el periodismo a la colegiación que se aplica a otras profesiones, ello debe hacerse adecuando el régimen del Colegio no a las características de esas otras profesiones, sino a las propias del ejercicio de este oficio, que comprende el de la libertad de expresión.

8. En cuanto al alcance de la opinión de la Corte, estimo, en primer lugar, que debe subrayarse lo que ella misma señala, en el sentido de que la colegiación obligatoria de los periodistas, si bien restringe, no suprime la libertad de expresión, de modo que de ninguna manera dicha opinión podría interpretarse como considerando que en los países donde existe colegiación obligatoria no hay, por ese solo hecho, libertad de expresión. Esta observación es particularmente válida respecto de Costa Rica, país sede de la Corte e inevitable término de referencia de las instituciones democráticas de la América Latina, que elevó esta consulta como una expresión más de su apego al imperio de la ley y al respeto a la Convención.

9. En segundo lugar, creo que tampoco puede interpretarse la Opinión de la Corte como una toma de posición sobre la relación entre las empresas periodísticas y quienes trabajan en ellas. Por lo que toca a la parte estrictamente laboral, la Corte no ha hecho ningún pronunciamiento y estimo que no pueden considerarse sino como necesarias y plausibles las actividades de los gremios para conseguir condiciones de trabajo dignas y satisfactorias.

10. En lo referente a la parte más estrictamente periodística, es decir, lo atinente al respeto que merece el periodista, aun frente a la línea editorial del medio de comunicación para el que trabaja, en especial respecto de la veracidad de la información que recaba y que se publica bajo su responsabilidad, creo que es necesario subrayar lo dicho por la Corte en el sentido de que "la libertad e independencia de los periodistas es un bien que es preciso proteger y garantizar". Estimo que la colegiación puede cumplir un papel para esc fin, aunque también creo que no es el único medio para obtenerlo. Puede concebirse un estatuto de rango legal que proteja a quienes efectivamente ejercen el periodismo frente a eventuales disposiciones indignas de sus empleadores, sin necesidad de recurrir a un régimen de colegiación que proteja a los inscritos en el Colegio, incluso si no trabajan como periodistas, pero que restringe esas inscripciones y limita innecesariamente derechos de la mayoría. Por lo demás, no ha sido demostrado que la colegiación sea el más eficaz de los medios de protección a los periodistas, ni que en los países donde exista se haya puesto fin a los alegados abusos de los dueños de periódicos.

11. Sin embargo, no creo que la supresión pura y simple de las leyes de colegiación, en los países donde existan, se traduzca forzosamente en una mejora de las posibilidades reales de expresión e información. Un gremio débil, carente de un estatuto que garantice su independencia,

puede ser el contexto adecuado para que a través de "controles particulares" se establezcan los medios indirectos, prohibidos por el artículo 13.3, "encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones". No creo que sería justo ni prudente interpretar la opinión de la Corte como señalando que la colegiación limita la libertad de expresión y que basta eliminar esa colegiación para restablecer automáticamente dicha libertad, porque esa aseveración no es cierta. La sola supresión de la colegiación puede conducir a otorgar mayor poder de "control particular" a unos pocos empresarios de la prensa, sin provecho especial para la comunidad y sin que haya ninguna seguridad de que se abrirá el acceso a los medios de difusión a todo no colegiado. Puede, más bien, favorecer una incondicionalidad de los periodistas, aun al margen de la ética, en favor de su patrono, cosa ésta que también podría llegar a lesionar los valores preservados por el artículo 13.2.

12. Por ello, estimo que la Opinión de la Corte tiene la ventaja, en este caso, de ser característicamente un medio para "ayudar a los Estados (...) a cumplir y aplicar tratados en materia de derechos humanos, sin someterlos al formalismo que caracteriza al proceso contencioso". (Restricciones a la Pena de Muerte. Arts. 4.2 y 4.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). (Opinión Consultiva OC-3/83 del 8 de septiembre de 1983. Serie A, Nº 3, párr. 43). En esa perspectiva estimo que puede cumplir un papel de gran utilidad en cuanto podría resultar el punto de partida para que los Estados Partes donde existen leyes de colegiación obligatoria, puedan, en cuanto sea necesario y en cumplimiento del artículo 2 de la Convención, adoptar "medidas legislativas o de otro carácter" para adecuar la regulación profesional del periodismo, de modo que, manteniendo o reforzando disposiciones orientadas a preservar la libertad e independencia de los periodistas, no se restrinja, innecesaria e indebidamente, el derecho de toda persona de buscar, recibir y difundir información e ideas por cualquier medio de su elección y el de la sociedad a recibir información de toda fuente.

DECLARACIÓN DEL JUEZ MÁXIMO CISNEROS
Perú

1. He suscrito esta Opinión Consultiva porque comparto los razonamientos extensa y minuciosamente expuestos en la misma, que conducen a las conclusiones alcanzadas, constituyendo una fiel e ineludible inter-

pretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a la que debo ajustarme en mi condición de juez.

2. Pero como hombre de Derecho no puedo evitar una honda preocupación de los alcances que puedan darse a la misma, según los criterios de interpretación que se empleen y, no obstante que naturalmente respeto todos y cada uno de ellos, creo conveniente consignar mi propio criterio, puesto que para mí ha sido determinante para concurrir con mi voto a esta Opinión, el considerar que el texto adoptado se concilia con mi interpretación personal.

3. En mi criterio, lo expresado en el punto "Primero" de esta Opinión Consultiva no significa la adopción de un concepto genérico de que la colegiación obligatoria de los periodistas deba desaparecer forzosamente como condición indispensable para que pueda existir la libertad de expresión.

4. Personalmente creo que los Colegios de Periodistas, en general, son útiles al interés social porque dentro de sus fines y actividades persiguen objetivos de evidente bien común. Entre tales objetivos puede citarse, por ejemplo, la importante labor que suelen realizar para lograr la constante mejora en la capacitación de sus miembros que los habilite para la adecuada utilización de los adelantos tecnológicos, en rápida evolución en nuestros tiempos, que es característica de las ciencias de la comunicación y, sobre todo, en la indispensable vigilancia de la ética profesional.

5. Si hay una profesión que requiere de un Código de Etica Profesional y de una celosa y efectiva aplicación del mismo es, sin lugar a dudas, la de periodista, con una preeminencia sobre cualquier otra profesión, porque en razón de que su actividad se ejerce a través de los medios de difusión social, es decir, con el enorme poder que ello significa como factor determinante en la formación de la opinión pública, los excesos que se puedan cometer en su ejercicio afectan en forma muy grave a los demás miembros de la sociedad, en valores tan importantes como la honra y la dignidad de las personas. Creo también que la forma de ejercer la vigilancia de ética profesional más congruente con los principios de una sociedad democrática es precisamente a través de los colegios, porque así en cierta forma significa una autolimilación de los derechos personales de los periodistas en razón del bien común.

6. Por todo ello debo destacar que, según mi criterio, la opinión en los términos adoptados en su punto "Primero" deja abierto el camino para que las disposiciones que regulan la colegiación de los periodistas, puedan ser modificadas en forma que desaparezcan las incompatibili-

dades que se han señalado, quedando así subsanada la dificultad legal. Creo que así, por sustancial que resulte la modificación y por difícil que parezca la adecuación, si se logra, se habrá servido en la mejor forma al principio de la libertad de expresión, a la causa de los Derechos Humanos y a la estabilidad de las instituciones democráticas de las que, al menos en la mayoría de los países latinoamericanos, los Colegios de Periodistas forman parte.

7. Por esta misma razón, en mi criterio, lo expresado en el punto "Segundo" de esta Opinión Consultiva tampoco significa forzosamente la necesidad de la derogación de la Ley Nº 4.420, sino que lo deseable es, igualmente, su modificación y adecuación para que desaparezca la incompatibilidad allí señalada

8. El Colegio de Periodistas de Costa Rica, regido por la ley referida en el párrafo anterior, tiene un Código de Etica Profesional, aprobado democráticamente por la mayoría de sus miembros, que ha sido presentado en este proceso durante una de las Audiencias. Este Código tiene un Capítulo II denominado "Deberes de los Periodistas para con la Sociedad" del que creo útil citar algunas de sus normas:

> ARTÍCULO 6.— El periodista debe estar consciente de la necesidad de su participación activa en la transformación social para *promover el respeto a la libertad y la dignidad humanos*. Debe luchar por la igualdad de todos los hombres sin distinción de raza, sexo, lengua, religión, opinión, origen, posición y estado. *Todos los hombres tienen igual e indiscutible derecho a que la sociedad, y, por ende, los medios de comunicación social respeten la dignidad humana y se esfuercen porque trascienda de la teoría a la práctica.* El periodista se esforzará porque se apliquen estos principios.
>
> ARTÍCULO 7.— Es deber de quien ejerce la profesión de periodista dar cuenta de los hechos con exactitud minuciosa, en forma completa, concisa, clara y con respeto absoluto a la verdad, *pensando en todo momento que la noticia debe estar redactada de manera que promueva el bien común.*
>
> ARTÍCULO 10.— El periodista debe guardar discreción sobre el origen de la información confidencial que hubiere obtenido, pero *nunca* invocar el secreto profesional para defender o escudar *intereses extraños* a los del Estado, *a las instituciones democráticas y a los verdaderos valores del bien común.*
>
> ARTÍCULO 14.— La libertad de prensa debe ser protegida por el periodista como un derecho *esencial de la humanidad y todo aquello que ponga trabas a la misma debe ser denunciado de inmediato en forma clara y terminante.* (Subrayado mío).

9. La consideración de que principios de esta naturaleza pueden ser debidamente calificados como contribución a "las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática", refuerza mi criterio de que valdrá la pena todo esfuerzo que se haga, por difícil que parezca, para que la Ley Nº 4.420 se adecue a la Convención, y se pueda disfrutar en Costa Rica de una irrestricta libertad de expresión, dentro del especialmente elevado nivel en que la expresa la Convención, conjuntamente con los aportes que puede seguir brindando el Colegio de Periodistas a su sistema democrático, sistema que es también principio sustancial e imprescindible para la plena vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

10. Finalmente quiero terminar esta declaración enfatizando la importancia y trascendencia de lo expuesto en los párrafos 24, 25 y 26 de la presente Opinión Consultiva, porque ellos ponen de manifiesto la muy seria y deplorable deficiencia que viene acusando el Sistema Interamericano sobre Derechos Humanos. Hace más de seis años, el 4 de septiembre de 1979, en mi calidad de uno de los jueces fundadores de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y con motivo de las ceremonias de instalación de la misma, en un discurso que pronuncié ante la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, dije:

> Quiero decir en este recinto de justicia que los hombres que conformamos esta Corte Interamericana estamos dispuestos a llevar nuestra labor con amor, con conciencia de lo que ella representa para las esperanzas de los hombres de Derecho de América, para hacer realidad el sueño de justicia de nuestros pueblos.

Ahora, que al estampar mi firma en la presente Opinión Consultiva estoy realizando mi último acto como Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quiero decir que el "amor" que hemos puesto en nuestras labores no ha sido suficiente para evitar la sensación de frustración que siento al retirarme sin que la Corte haya conocido un solo caso de violación de Derechos Humanos, no obstante la penosa realidad de nuestra América en dicho campo.

Como consuelo sólo me cabe la esperanza de que al señalar en esta Opinión la deficiencia:

> Dado que los individuos no están legitimados para introducir una demanda ante la Corte y que un Gobierno que haya ganado un asunto ante la Comisión no tiene incentivo para hacerlo, la determinación de esta última de someter un caso semejante a la Corte representa la

única vía para que operen plenamente todos los medios de protección que la Convención establece. Por ello, en tales hipótesis, la Comisión está llamada a considerar especialmente la posibilidad de acudir a la Corte.

ello sirva para que los hombres comprometidos en esta importante causa de los Derechos Humanos, aunemos esfuerzos para hacer realmente operativo nuestro sistema mediante la adecuada participación de todos los órganos que lo integran.

Estuvieron presentes: Thomas Buergenthal, Presidente; Rafael Nieto Navia, Vicepresidente; Huntley Eugene Munroe, Juez; Máximo Cisneros, Juez; Rodolfo E. Piza E., Juez; Pedro Nikken, Juez; Charles Meyer, Secretario, y Manuel Ventura, Secretario Adjunto.□

EL DERECHO DE ESCRIBIR*

David Gallagher

www.cepchile.cl

Para Chile es crucial que las próximas elecciones parlamentarias prolonguen el equilibrio que actualmente existe, tanto dentro de la Concertación como entre Gobierno y oposición. Es vital que no elijamos a una dictadura.

Un ejemplo de lo que una dictadura elegida podría deparar es el actual proyecto de ley sobre la prensa. El Gobierno ha señalado que el proyecto es de alcance múltiple, y que actuamos con mala fe quienes nos concentramos sólo en los artículos 3º, 4º y 5º, donde las principales actividades periodísticas se decretan "privativas de la profesión periodística", o sea, de quien tiene un "título profesional universitario de periodismo". Las otras bondades de la ley no compensan este monopolio gremial que tal vez provenga del alma corporativa que todavía le nace a la Democracia Cristia-

DAVID GALLAGHER. Ensayista, crítico literario y consultor financiero. Colaborador del *The Wall Street Journal*, de *TLS* (*The Times Literary Supplement*) y columnista del diario *El Mercurio* de Santiago. Ha sido profesor de literatura en Saint Antony's College, Universidad de Oxford. Autor de numerosos ensayos y de *Modern Latin American Literature* (Oxford University Press, 1973). Su libro de ensayos más reciente es *Improvisaciones* (Centro de Estudios Públicos, 1992). Miembro del Comité Editorial de revista *Estudios Públicos* y del Consejo Directivo del Centro de Estudios Públicos.

* Se reproduce este artículo, publicado anteriormente por el diario *El Mercurio* de Santiago, 20 de agosto de 1993 (A 3), con el fin de contribuir al análisis del proyecto de ley sobre las Libertades de Opinión e Información y el Ejercicio del Periodismo enviado al Congreso el 9 de julio de 1993.

na. Más bien la insistencia del Gobierno en los otros aspectos de la ley suena a resquicio para evitar un debate democrático que en un Congreso con mayoría avasalladora quedaría obviado.

En cuanto al monopolio que se pretende, caben primero unas observaciones empíricas. En la Comunidad Europea, el único país que preserva algo similar es España, porque todavía no se libera de todas sus tradiciones falangistas. Sin embargo, la Comunidad le ha obligado a derogar estos monopolios. En muchos países ni siquiera existe la "carrera" de periodismo —no conozco universidad inglesa, por ejemplo, que la ofrezca—; en otros, como Estados Unidos, algunas universidades la ofrecen, pero apenas ayuda para obtener un cargo en la prensa.

En Chile el "periodismo" ha adquirido prestigio como carrera universitaria justo en un período en que la profesión no ha disfrutado de privilegios monopólicos. El paradójico fenómeno debe tener su explicación en la diversidad de temas que la carrera cubre: tal vez las escuelas de periodismo sean casi el último reducto de educación humanística en la universidad chilena. Pero en ese caso, lejos de exigir que las actividades periodísticas les sean privativas, los egresados de periodismo deberían luchar para que su carrera tenga más aceptación en el mercado de trabajo en general. Si la carrera da una buena educación (una que enseñe a aprender y a desarrollar capacidad analítica), entonces los empresarios debieran reclutar a "periodistas" para que complementen y estimulen a los ingenieros comerciales. Como contraparte, la prensa debiera poder contar con el aporte enriquecedor del historiador, del economista, del antropólogo.

Es que toda empresa se empobrece si se limita a ser manejada por "especialistas" de una sola índole.

Es posible que detrás de las intenciones del Gobierno haya un error conceptual. Ciertas profesiones (las del biólogo, del físico nuclear, del abogado) requieren conocimientos precisos, y para ejercerlas no hay más remedio que estudiarlos. Pero otras actividades demandan conocimientos heterogéneos. Es sin duda el acaso del periodista, como lo es el del ejecutivo de una empresa. Si la "carrera de periodismo" ayuda a hacer periodismo, es porque seguramente abarca la enseñanza de literatura, historia, filosofía, ciencia política, ética, sociología. Pero entonces la carrera igual podría llamarse "estudios humanísticos" y servir para incontables actividades alternativas al periodismo.

El monopolio que la nueva ley pretende imponer se destaca como absurdo si uno lo formula al revés: ¿los que reciben título de periodismo aceptarían como corolario lógico a la ley una cláusula adicional que les impidiera desempeñar cualquier otra actividad? Si la respuesta es negativa, ¿por qué el periodismo, y no otras actividades a las que también los "periodistas" quisieran tener opción, merece ser privativo? □

www.cepchile.cl

LÓGICA LEGISLATIVA*

Juan Pablo Illanes

"De mis amigos protégeme Señor, que de mis enemigos me cuido yo solo".

No sé si existe un adagio como éste, pero debería existir. Uno sabe lo que busca un adversario declarado y se mantiene alerta. Pero el que dice defendernos, nos puede pillar desprevenidos.

El Gobierno de Chile quiere ahora promover la libertad de prensa. Conviene abrir bien los ojos, pues para ello ha enviado un proyecto de ley que podría ponerla en grave peligro. Y se ha generado un extraño debate: todos los que opinan están en desacuerdo con las disposiciones más innovadoras del proyecto. Los que la proponen, no salen a defenderla. O al menos no lo hacen con argumentos que se refieran al meollo del asunto. Señalan que la ley tiene numerosas disposiciones y que existen otros temas de más interés para la libertad de prensa. Reclaman porque la discusión sólo parece centrarse en dos aspectos: el monopolio de las funciones informativas para los periodistas y la

JUAN PABLO ILLANES. Biólogo, médico y periodista. Autor de numerosos artículos y ensayos. Entre sus más recientes ensayos cabe mencionar "Entorno natural del hombre", en Ricardo Katz y Gabriel del Fávero (editores), *Medio ambiente en desarrollo* (Centro de Estudios Públicos, 1993). Editor de Redacción de *El Mercurio* de Santiago. Miembro del Comité Editorial de revista *Estudios Públicos*.

* Se reproduce este artículo, publicado anteriormente por el diario *El Mercurio* de Santiago, 20 de agosto de 1993 (A 3), con el fin de contribuir al análisis del proyecto de ley sobre las Libertades de Opinión e Información y el Ejercicio del Periodismo enviado al Congreso el 9 de julio de 1993.

cláusula de conciencia . Pero esos son justamente los aspectos más novedosos para nuestro ordenamiento jurídico que justifican el debate.

Las únicas voces que han argumentado en favor de ese monopolio afirman que el proyecto procura mejorar la calidad informativa. Muy discutible. Basta tomar en cuenta las importantes contribuciones al periodismo contemporáneo de personas que jamás pasaron por una escuela de periodismo. Un graduado en un departamento de sociología de las comunicaciones o de filosofía de una universidad de gran prestigio, como Oxford o Harvard, por ejemplo, podría desempeñarse muy bien en un medio de comunicación. La nueva ley, sin embargo, simplemente lo prohibiría. En cambio establece que quienquiera obtenga el título de una universidad chilena, aunque sea nueva y sólo posea algunos pizarrones, está calificado para mejorar la calidad informativa de nuestros periódicos.

No queda claro, tampoco, qué sucedería con las noticias provenientes del extranjero, ni con las informaciones nacionales que puedan despachar desde Chile las agencias extranjeras, pues se presume que la ley no podría imponerles a esas empresas la obligación de contratar a graduados chilenos. ¿Podrá un periódico santiaguino publicar un cable redactado por un no periodista y distribuido por una agencia internacional? ¿Y por qué se permitiría que circularan en Chile revistas elaboradas en el extranjero sin participación de periodistas titulados en una universidad chilena? Y en algunos casos, como las revistas inglesas, sin ningún graduado de una escuela de periodismo, porque en ese país, que produce los mejores diarios del mundo, simplemente no existen las escuelas de periodismo.

Mientras no haya defensores del proyecto del Gobierno, sencillamente no habrá respuesta para estas simples interrogantes.

Pero no intento hacer un catastro de argumentos en contra de tan chocante propuesta. Sólo quiero exponer una elemental consecuencia lógica de ese planteamiento.

Las funciones del periodista, se dice, son fundamentales para el buen desenvolvimiento de nuestra sociedad y nuestra democracia.

Los escasos defensores informales de la proposición gubernamental dicen que para que funcione la democracia el pueblo debe estar informado de lo que hacen sus representantes y, por tanto, el proceso informativo es parte sustancial del sistema democrático. Esa tarea no puede quedar entregada a manos de cualquiera, sino que exige una calificación profesional.

Sea o no verdadera premisa, habría que desprender de ella que las funciones propiamente representativas del pueblo, en tareas tan cruciales como la elaboración de nuevas leyes, tampoco pueden quedar en manos de personas no calificadas en asuntos legislativos. Si para informar esos procesos se requie-

re de un título universitario, con mayor razón cabría exigirlo a quienes elaboran las leyes en el Parlamento y en el Gobierno.

La lógica nos llevaría entonces a una ley que promueva la calidad legislativa, la calidad del Gobierno y, en general, la calidad de nuestra democracia. La respuesta de nuestras autoridades, en consecuencia con la anterior, debiera ser exigir a los parlamentarios estudios formales en derecho y, posiblemente, el título de abogado. Para otros funcionarios de importancia, como los ministros, también habría que exigir el título profesional correspondiente. No podría ser Ministro de Hacienda quien no ostente un título de economista en una universidad chilena. Ni de Obras Públicas quien no sea ingeniero.

El debate podría extenderse al Presidente de la República, quien tendría que tener un título de tanta o mayor jerarquía que quienes simplemente aspiran a informar públicamente de lo que hace el mandatario. No sé que título se le podría exigir, pero de la lógica de la ley de prensa se desprende que tendría que ser otorgado por cualquier universidad nacional y en ningún caso podría aceptarse el de universidad como La Sorbonne o Cambrige o Yale.

Si seguimos esta lógica, terminaremos por dañar gravemente a nuestra sociedad y a nuestra democracia. Y lo habríamos hecho en nombre del perfeccionamiento de la calidad informativa o legislativa o la que sea. Sólo alguien que cree defender la democracia podría provocar tanto estrago. Sus enemigos jamás se atreverían a lanzar un ataque tan artero, y, si lo hicieran, todos estaríamos preparados para defendernos. Por eso, hace muchos años que he concluido que es muy necesario cuidarse de quienes dicen protegernos. La prensa, mientras menos reglas le impongan para cumplir su papel, mejor sabrá defenderse y sabrá defender el derecho a la libertad de expresión que es el sello distintivo de la democracia.

Una última reflexión. Cuesta entender lo que ha querido hacer el Gobierno. El ministro encargado de las comunicaciones ha manifestado en esta misma página que "hoy existe plena libertad de expresión en Chile". Y agrega, sin que nadie se lo haya objetado, que esto se debe a las modificaciones legales introducidas por este Gobierno. Luego de alcanzado ese logro, que no todos los países pueden exhibir, resuelve echarlo a perder con una proposición que es resistida, con buenas razones, por muchas organizaciones nacionales e internacionales.

Pero, en fin, es algo muy propio de la naturaleza humana echar a perder lo que se ha arreglado. Tanto así, que en algunos países es bien conocido el dicho "si está funcionando, no lo arregles".

En verdad, si tenemos "plena libertad de expresión en Chile", parecería natural que se le pidiera al Gobierno que no cambie el régimen de prensa. Si no sólo está funcionando bien, sino que ha llenado de orgullo a las autoridades ¿qué necesidad hay de cambiarlo? □

ANTOLOGÍA DEL PENSAMIENTO DE MAQUIAVELO

Oscar Godoy Arcaya

INTRODUCCIÓN

Nicolás Maquiavelo nació en Florencia en 1469, que en esa época era una república, bajo el gobierno de la familia Médicis. Italia estaba dividida en pequeños estados, entre los cuales la ciudad natal de Maquiavelo era el más importante. Junto a Florencia, por su importancia política, había que contar a la república de Venecia, al gran ducado de Milán, al reino de Nápoles y a los Estados Pontificios. El reino de Nápoles estaba bajo la corona de Aragón y gobernado por Fernando I, esposo de Isabel de Castilla. Los pequeños estados italianos fueron absorbidos o traspasados por y entre los grandes, en sucesivas oleadas, durante un largo período. Sin embargo, algunos conservaron su independencia y mantuvieron durante largo tiempo algún protagonismo político, como fue el caso de Ferrara, Mantua y Pisa.

La vida de Maquiavelo transcurre en un país dividido y en constan-

OSCAR GODOY ARCAYA. Doctor en Filosofía, Universidad Complutense de Madrid. Profesor Titular de Teoría Política y Director del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Miembro de la Academia de Ciencias Sociales, Políticas y Morales del Instituto de Chile. Consejero del Centro de Estudios Públicos. Autor de numerosos ensayos; entre los más recientes publicados en *Estudios Públicos* cabe mencionar "Analítica del poder: En torno a Michael Foucault", "Liberalismo, Ilustración y dignidad del hombre" y "La amistad como principio político", en los números 40, 45 y 49 respectivamente.

Estudios Públicos, 53 (verano 1994).

tes guerras, donde la política se ejerce con extrema crudeza. Desde Florencia asiste a una enorme cantidad de eventos, bajo cuya superficie se desplazan los grandes cambios del siglo XV. Entre esos cambios, hay que poner en primera línea la consolidación de una forma política inédita: los Estados nacionales. Las estructuras políticas del feudalismo habían entrado en su fase de crisis terminal y en España, Francia e Inglaterra, las monarquías habían promovido la unidad nacional y establecido las bases del Estado moderno. La determinación de los límites del espacio físico de cada Estado nacional, el *locus* de su soberanía, se había transformado lentamente en una política armada por la hegemonía política de Europa, e Italia en un campo de batalla de las potencias beligerantes. Se puede decir que Maquiavelo fue un espectador de un escenario de doble fondo: las luchas intestinas en su propio país —ya muy joven asiste a las guerras entre Lorenzo de Médicis y el Papa Sixto IV— y, por otra parte, al enfrentamiento en suelo italiano entre España y Francia, ya como Estados nacionales plenamente constituidos.

La cantidad de eventos que marcan la emergencia de un nuevo bloque de continuidad histórica es impresionante. En 1492 se descubre América, algunos meses antes de la conquista de Granada, que sella la unificación de España, bajo Fernando de Aragón e Isabel de Castilla. Estos dos hechos están vinculados entre sí, porque durante el siglo XV España va a proyectar su reciente unidad en la colonización del "nuevo mundo" y en dos siglos de hegemonía europea. Maquiavelo considera como uno de sus "modelos de príncipe hereditario" a Fernando de Aragón, por la renovación de la política de su reino y a quien se le debe atribuir el diseño fundacional de la expansión de España en Europa.

A la muerte del Papa Inocencio VIII se produce la ascensión al solio pontificio de Alejandro VI, cuyo nombre era Rodrigo Borja (Borgia, en italiano), natural de Valencia, Cardenal de S. Niccolo in Carcere, sobrino del Papa Calixto III. Alejandro Borgia obtiene el pontificado comprando los votos de los cardenales; consecuente con esta acción, desarrolla un actividad política netamente secular. El Papado, durante este período, conoce una etapa de decadencia y corrupción que preanuncia la reforma y que solamente va a terminar con la Contrarreforma. El hijo de Alejandro VI, César Borja, ejemplifica bien, a través de su fulgurante ascensión al poder político, la figura del "príncipe nuevo", que inventa el tiempo y el espacio de su obra política. Los actos de César Borgia son presentados por Maquiavelo como un paradigma del ejercicio del poder temporal, a la luz del principio de la autonomía del príncipe, o sea, de su no dependencia a normas extrínsecas a su propia voluntad, para levantar el edificio de una

soberanía allí donde no existía. Pero, al mismo tiempo, un buen ejemplo histórico acerca de cómo la obra incoada por un príncipe nuevo queda sin culminar, no por ausencia de virtud, sino por la fuerza imponderable e invencible del destino.

La política de Florencia, en relación con su propia estabilidad y con el resto de Italia y las potencias presentes en el escenario italiano, y recíprocamente, la política de todos los actores del escenario europeo constituyen el vasto campo de observación de Maquiavelo. Ahora bien, el giro magistral que Maquiavelo imprime al análisis político está relacionado con la conducta de los actores centrales que se desplazan en ese escenario. Una conducta que no descansaba sobre los antiguos principios de legitimidad política vigentes durante la Edad Media. Tales principios son puestos entre paréntesis por Maquiavelo, en beneficio de los nuevos axiomas de ejercicio del poder, que el mismo se encargó de hacer explícitos en su obra.

El príncipe recoge en apretadas líneas —es un texto breve— una verdadera analítica de las prácticas básicas del poder político. Maquiavelo señala de modo expreso que en esta obra desea escribir "sobre cosas útiles a quienes las lean", y agrega una frase que ha hecho mucho caudal, porque en ella está contenido el principio de "realismo", que caracteriza al núcleo central del pensamiento del autor florentino. En efecto, allí nos dice: "juzgo más conveniente ir derecho a la verdad efectiva de las cosas, que a cómo se las imagina; muchos han visto en su imaginación repúblicas y principados que jamás existieron en la realidad" (*El príncipe,* cap. XV). La descripción de los actos de poder, en su ejecución por los "príncipes nuevos", surge así como un modelo de realismo político. No hay cabida, en este texto, para la teoría acerca de la naturaleza última del poder o la especulación sobre el régimen político ideal. Esto no quiere decir que a Maquiavelo no le interesaran estos temas. De hecho, otra obra suya, los *Discursos sobre la primera década de Tito Livio* (conocido como los *Discorsi*), está dedicada al estudio del régimen mixto, como forma política ideal, y su comparación con la monarquía, aristocracia, tiranía y democracia. *El príncipe* se ciñe rigurosamente al análisis del poder.

Maquiavelo, por otra parte, no sigue los cánones de los trabajos académicos. En este sentido, se puede decir que no es un pensador sistemático, como era habitual en quienes trataban los temas politológicos en esa época. Sin embargo, toda su obra tiene una trama muy bien articulada. Esto es válido para los dos libros aquí antologados, *El príncipe* y los *Discorsi*.

En el caso de los *Discorsi*, su factura es tradicional, porque analiza

los regímenes políticos siguiendo a Polibio y su teoría del "ciclo constitucional fatal", con un gran despliegue de información histórica. El régimen mixto, cuyo paradigma es la *res publica* romana, gracias a su naturaleza mixta, rompe el ciclo de aparición, madurez y decadencia de los regímenes puros. Los pueblos empiezan por organizarse políticamente bajo el régimen monárquico; éste decae y se transforma en tiranía; el tirano es defenestrado por los mejores, la aristocracia; los aristócratas se corrompen y pasan a ser una oligarquía; el pueblo se levanta e instaura una democracia; ésta, a su vez, también se corrompe y cae en el populismo demagógico, que finalmente es reemplazado por un conductor carismático. En este último tramo se ha vuelto a la monarquía. El ciclo reinicia su eterno retorno. ¿Cómo se sale de este movimiento perpetuamente circular? A través de un régimen que reúna las características de los tres modelos legítimos y buenos. Tal es el caso de la república romana, que supo integrar de la monarquía, el consulado; de la aristocracia, el senado; de la democracia, el tribunado de la plebe. Y así, como Polibio, Maquiavelo valora al régimen mixto por su estabilidad en el tiempo, por su capacidad de duración.

El príncipe tiene otra estructura. Una primera lectura nos da la impresión de un ensayo, tal como se entiende este género en la actualidad. Los casos históricos, que ilustran un elenco básico y mínimo de ideas, casi no permiten ver la estructura que articula el discurso maquiavélico. Por esta razón, en esta antología me he permitido ponerlos entre paréntesis, dejando al lector la tarea de completar la tarea con una lectura de todo el texto. La idea es privilegiar los elementos analíticos del pensamiento de Maquiavelo, con el propósito de establecer la relevancia de su discurso sobre el poder.

En definitiva, Maquiavelo despliega su reflexión en dos ideas centrales, cuyo juego dialéctico va a animar su percepción del ejercicio del poder político. Ellas son la fortuna y la virtud, las "armas ajenas" y las "armas propias". Hay que decir, en términos breves, que la fortuna es todo lo otro, aquello que "no" es el príncipe y está fuera de los límites de su propio cuerpo; la virtud, en cambio, es el príncipe mismo, todo aquello que lo constituye e integra, y que está dentro de su cuerpo. En otros términos, más abstractos, alteridad e identidad.

La fortuna define una franja de la realidad, externa al príncipe. No se confunde con el destino o con la providencia divina. Si así fuera, ella sería "superior a toda humana previsión". De modo más preciso, la fortuna es el campo del libre arbitrio humano. O sea, el ámbito donde se desarrollan los actos realizables por el ser humano. No de las utopías, ni tampoco

de las fuerzas superiores, que escapan a la capacidad de la voluntad humana libre, sino de aquellos que el hombre puede efectivamente ejecutar por sus propias fuerzas.

Ese campo es indeterminado y su principal característica es su volubilidad. Maquiavelo observa que la forma principal de la fortuna, para el príncipe, se reduce al espacio de libre arbitrio configurado por la voluntad de los demás, de los individuos que debe dominar, para gobernar sobre ellos. No es solamente un ámbito abierto a las acciones posibles del hombre en general, sino a las acciones del príncipe sobre la voluntad de sus súbditos, actuales o potenciales.

La volubilidad de los hombres está relacionada con sus deseos, y con el carácter constantemente insatisfecho de los mismos. Esa es la fuente de los cambios que el príncipe debe manejar para estabilizar y orientar el proceso político. Maquiavelo tiene una visión muy pesimista de la naturaleza humana; piensa que los hombres son malos y que siempre están dispuestos a "emplear su malignidad". Por esta razón, el deseo humano no es solamente un dinamismo de cambio continuo —desde lo actualmente poseído a nuevas posesiones—, sino un proceso destructivo de todo orden político posible.

La fortuna se transforma así en la anarquía de los proyectos individuales. Frente a esta magnitud, externa al príncipe, la virtud cobra todas sus dimensiones. Ella, como vimos antes, es "fuerza propia" y su tarea es dominar a la fortuna. En definitiva, la virtud es la capacidad del príncipe para bastarse a sí mismo y colocar los designios individuales de los hombres bajo el imperio de su voluntad política.

La virtud tiene algunos rasgos centrales, que aparecen descritos en *El príncipe.* El primero de ellos, y el más elemental, está designado por el sentido original de la palabra latina *virtus*, fuerza. El príncipe es fuerte físicamente, por su potencia corporal, salud y capacidad para el combate. El segundo se refiere a su inteligencia bélica y estratégica, o sea, a su capacidad para organizar a las fuerzas armadas y emplearlas adecuadamente en la guerra externa y la represión interna. El tercero está relacionado con la dominación de los deseos humanos a través del miedo; a la facultad de usar recursos sicológicos de castigo y temor. El cuarto, y fundamental, es la dimensión prudencial de la virtud: la aplicación de la razón previsiva del príncipe en la construcción de instituciones eficaces y durables, habilitadas para sobrevivirlo y perdurar largamente en el tiempo.

Estos rasgos son atribuidos a distintos actores históricos que forman parte de la nómina de los fundadores del Estado moderno. Fernando de

Aragón es un nombre al cual apela constantemente Maquiavelo, porque reúne en su persona las cualidades principales de la virtud política. Ahora bien, el uso de las palabras virtud y prudencia son los elementos claves para entender cómo Maquiavelo rompe con la tradición de esos dos conceptos. Y también para comprender el sentido de los términos "maquiavélico", "maquiavelismo", etc.

La virtud del príncipe tiene como principal antagonista a la fortuna, entendida como la voluntad de los otros, y es básicamente un poder de dominación. El centro de la virtud es la prudencia, entendida como la capacidad de la razón para encontrar el medio más adecuado para realizar un fin, sin considerar la bondad objetiva de ambos. Maquiavelo no propone esta conducta como un "deber ser", sino que la describe como la realidad de la práctica política. Cuando anuncia frases tan agresivas como "de esto se deduce que los hombres no saben ser o completamente criminales o perfectamente buenos y que, cuando un crimen exige grandeza de ánimo o lleva consigo alguna magnanimidad, no se atreven a cometerlo", nos quiere decir que la razón política se mueve en una esfera amoral, donde lo malo y lo bueno están subordinados a la ejecución de la obra política. Tiempo después, Hobbes hizo un planteo similar, a partir de una descripción de la mecánica de los actos de poder. La lectura de Maquiavelo constituye una clave interpretativa de la conducta política moderna y una incitación a plantearse la difícil cuestión de la moralización siempre huidiza del poder político.

Maquiavelo, después de ejercer funciones de consejero político, diplomático y dejar tras de sí una obra escrita variada, que incluye textos de historia, teatro y estrategia militar, murió en Florencia en 1527.

SELECCIÓN*

EL PRÍNCIPE
Capítulo I

Cuántas clases hay de principados
y por cuáles medios se adquieren

Los Estados y soberanías que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres fueron, y son, o repúblicas o principados. Los principados son, o hereditarios con larga dinastía de príncipes, o nuevos: éstos, o completamente nuevos, cual lo fue Milán para Francisco Sforza, o miembros reunidos al Estado hereditario del príncipe que los adquiere, como el reino de Nápoles respecto al rey de España. Los Estados así adquiridos, o los gobernaba antes un príncipe, o gozaban de libertad; y se adquieren o con ajenas armas, o con las propias, por fortuna o por virtud.

Capítulo II

De los principados hereditarios

Prescindiré de discurrir ahora acerca de las repúblicas, por haberlo hecho ya ampliamente en otra ocasión.[1] Me concretaré, pues, a los principados y, ateniéndome a la clasificación hecha, diré cómo pueden ser conservados y gobernados.

Empiezo declarando que, en los Estados hereditarios, habituados a la dinastía de sus príncipes, son mucho menores las dificultades para conservarlos que en los nuevos; basta sólo respetar la organización establecida por los predecesores y contemporizar con los acontecimientos, de suerte que, si el príncipe tiene mediana habilidad, regirá siempre su Estado, si es que no se lo impide una extraordinaria y excesiva fuerza; y aun así desposeído, lo recobrará al primer contratiempo que sufra el usurpador (…).

---

* En la presente antología se ha utilizado, con la debida autorización, la edición *Obras políticas*, traducción de Luis Navarro (Buenos Aires: Librería Editorial El Ateneo, 1954).

[1] En los *Discursos sobre la primera década de Tito Livio.*

El príncipe hereditario tiene menos necesidad y motivo para vejar a sus súbditos, y, por tanto, debe ser más amado; siendo natural y justo que éstos le quieran cuando por extraordinarios vicios no se hace aborrecible. La misma antigüedad y continuación del dominio apagan los deseos y aminoran los motivos de las innovaciones; porque todo cambio deja las bases para otros nuevos.

Capítulo III

De los principados mixtos

La dificultad radica entonces en los principados nuevos. Cuando no son completamente nuevos, sino miembros incorporados a otra soberanía, la cual puede en tal caso denominarse mixta, los cambios nacen primeramente de una dificultad natural y común a todos los principados nuevos; porque, creyendo mejorar, mudan de buen grado los hombres de señor, y esta creencia les hace empuñar las armas contra el gobernante, en lo cual se engañan, pues la experiencia les enseña después que han empeorado.

Depende esto de otra necesidad natural y ordinaria que obliga siempre al príncipe a vejar a sus nuevos vasallos, o con la permanencia de tropas, o con las otras infinitas molestias que acarrea la conquista. De esta suerte resultan ser enemigos todos aquellos a quienes la ocupación del principado perjudica, no continúan siendo amigos los que le dieron el señorío, por la imposibilidad de realizar las esperanzas que habían concebido y la precisión en el señor de emplear contra ellos, estándoles obligado, medidas violentas; pues por fortísimo ejército que tenga un príncipe, necesita la buena voluntad de los habitantes para ocupar un espacio territorial (…).[2]

Verdad es que, reconquistados los países que se rebelan, es más difícil perderlos, porque la rebelión da motivos al señor para emplear con menos reparo los medios de asegurar su poder, castigando a los delincuentes, vigilando a los sospechosos y atendiendo a proveer los sitios menos fuertes (…).

Digo, pues, que los Estados que al ser conquistados se unen a otro Estado antiguo del conquistador, o son del mismo espacio territorial y de la misma lengua, o no lo son. En el primer caso se conservan con gran facilidad, sobre todo si no están acostumbrados a vivir libres. Para poseer-

[2] Nota del traductor: dice “provincia” en el original.

los seguramente, basta la extinción de la dinastía de príncipes que antes tuvieron, porque manteniéndolos en todo lo demás en las antiguas condiciones y no imponiéndoles novedad en las costumbres, viven los hombres quietamente (…).

Quien adquiere y desea conservar esta clase de Estados necesita la realización de dos condiciones: una, que la dinastía del antiguo príncipe se extinga; otra, no alterar las leyes ni los tributos: de tal modo forman los nuevos Estados con el antiguo en brevísimo tiempo una sola nación.

Pero cuando se conquistan Estados en un espacio territorial distinto en lengua, costumbres y régimen, las dificultades son numerosas y se necesitan gran fortuna y grandísimo talento para conservarlos. Uno de los mayores y más eficaces medios de conseguirlo consiste en que el conquistador traslade su residencia a la tierra conquistada. Esto hará la posesión más segura y duradera. Así lo hizo el turco en Grecia, que, a pesar de todas las precauciones tomadas para conservar dicho Estado, no lo hubiera conseguido sin acudir a habitarlo. Viviendo en el país conquistado se ven nacer los desórdenes, y pronto pueden remediarse; pero no estando en él, se saben cuando son ya grandes y no tienen remedio. Además, la provincia sometida no pueden expoliarla los gobernadores que en ella pongan, y si lo intenta, satisface a los súbditos la inmediata apelación al príncipe, con lo cual tienen más motivos para amarle, si quiere ser bueno, y si no, para temerle. La permanencia del conquistador en el pueblo conquistado impone también respeto a los extranjeros que quisieran ocuparlo, siendo, cuando vive en él, muy difícil que lo pierda.

Otro medio excelente de conservación de conquistas es mandar colonias a una o dos plazas que sean llaves del Estado, porque, de no hacerlo, preciso es tener en él numerosas tropas de a pie y de a caballo. Las colonias no son costosas al príncipe: con poco o ningún gasto las envía y mantiene, perjudicando sólo con ellas a los que quita casa y campos, que son mínima parte de la población, para darlas a los nuevos habitantes. Dispersos y empobrecidos los perjudicados, ningún daño pueden hacer, y los demás, por no haber sido ofendidos y por temor a ser, como los otros, despojados y dispersados, fácilmente se aquietan. En suma, estas colonias no son costosas, son más fieles, dañan poco, y los maltratados, por quedar pobres y dispersos, no pueden, como he dicho, ocasionar trastornos. Téngase muy en cuenta que a los hombres se les debe ganar, o imposibilitarles de causar daño, porque de las pequeñas ofensas se vengan, pero no de las grandes; por ello el agravio que se les haga debe ser de los que no permitan tomen venganza.

Si en vez de colonias se tiene fuerza armada, el gasto es mayor,

costando la conservación del nuevo Estado el importe de sus rentas; de suerte que la conquista se convierte en pérdida para el conquistador, y los perjuicios por las marchas y alojamientos de tropas alcanzan a todos los habitantes, convirtiéndoles en peligrosos enemigos el estar, aunque vencidos, en sus casas. Tales razones prueban la inutilidad de la custodia armada y la ventaja de las colonias.

El poseedor de una provincia conquistada procure ser jefe y protector de sus vecinos más débiles e ingeniarse para debilitar a los más poderosos, y sobre todo impedir que por motivo alguno intervenga en los asuntos de vecindad un extraño tan fuerte como él, porque por ambición o miedo le llamarán los descontentos, como los etolios llamaron a los romanos a Grecia y como les llamaron también los habitantes de otras provincias donde entraron.

Cuando invade un extranjero poderoso una comarca, lo ordinario es que se pongan de parte del invasor los Estados menos fuertes por envidia al que antes dominaba, y sin gastos ni esfuerzos el extranjero conserva la adhesión de estos pequeños Estados que de buen grado forman un solo cuerpo con el conquistado. El conquistador en tal caso cuidará solamente de no dejar a éste adquirir demasiada fuerza y autoridad, pudiendo con sus propios recursos y con el auxilio de los pequeños Estados, adheridos voluntariamente, abatir a los poderosos y mantenerse dueño de todo el país. Quien no acuda a tales medios pronto perderá la conquista, multiplicándose los obstáculos y las dificultades mientras la tenga en su poder.

Este fue el sistema de los romanos en las provincias conquistadas: fundaban en ellas colonias, protegían a los Estados débiles sin aumentar su poder, disminuían el de los fuertes y no permitían que en dichas provincias ganara crédito ningún poderoso extranjero. Sirva de ejemplo la provincia de Grecia, donde empezaron apoyando a los aqueos y a los etolios, dominaron después el reino de Macedonia y arrojaron a Antíoco; pero ni los méritos de los aqueos y etolios les indujeron nunca a ensanchar sus Estados, ni las persuasiones de Filipo a aceptarle por amigo sin aminorar su influencia, ni el poder de Antíoco a consentir que en aquella provincia tuviese dominio alguno. Los romanos hicieron entonces lo que todo príncipe sabio debe hacer: no cuidar sólo de las dificultades presentes, sino de las futuras y del modo de vencerlas; porque previendo las lejanas, fácilmente pueden ser remediadas, y esperando a que ocurran, no llega a tiempo la medicina, por ser ya incurable la dolencia. Sucede, pues, en esto lo que dicen los médicos de la tisis; que, al principio, tan fácil es curarla como difícil conocerla; pero con el tiempo, inadvertida y no curada al empezar, todos la conocen y ninguno la remedia.

Lo mismo ocurre en los asuntos de Estado; cuando se prevén los peligros (y éste es el privilegio de los prudentes), pronto se conjuran; pero si, desconociéndolos, se les deja crecer de modo que nadie los advierta, son irremediables. Previsores los romanos, los conjuraron siempre antes de que aumentaran, aun a costa de una guerra, pues sabían que las guerras no se evitan por diferirlas, y si se difieren, es en provecho del enemigo. Con Filipo y Antíoco pelearon en Grecia para no tener que luchar más tarde contra ambos en Italia. Fácil les era entonces eludir la guerra, pero no quisieron, ni hicieron nunca caso de la tan repetida máxima de sabios de nuestros días de que conviene ganar tiempo, sino de los consejos de la virtud y de la prudencia; porque el tiempo todo lo oculta y con él llegan tanto el bien como el mal y el mal como el bien (…).

Capítulo V

Cómo han de ser gobernadas las ciudades o los reinos que, antes de su conquista, se regían por leyes propias

Cuando los Estados que se adquieren están acostumbrados a vivir regidos por sus propias leyes y en libertad, hay tres modos de conservarlos: primero, destruirlos; segundo, trasladar a ellos la residencia; tercero, dejarlos gobernarse con sus propias leyes, mediante un tributo, y organizando un gobierno de pocas personas que lo mantengan adicto, porque creado este gobierno por el príncipe, sabe que no puede existir sin su amistad y su poder, y hará todo lo posible por conservar la adhesión. Este es el medio mejor para mantener la dominación en una ciudad habituada a vivir libremente (…).

Quien se apodere de una ciudad acostumbrada a gozar de su libertad y no la destruya, debe esperar ser destruido por ella, pues siempre tendrá como refugio de rebelión el nombre de la libertad y su antiguo régimen, que ni el transcurso del tiempo ni los beneficios hacen olvidar. Hágase lo que se haga y cualquiera que sea la precaución que se tome, si no se distribuyen o dispersan los habitantes, ni el nombre de libertad, ni el antiguo régimen se borran de la memoria, y a ellos acuden en cualquiera ocasión. Así lo hizo Pisa después de estar sometida tantos años a Florencia.

Pero cuando la ciudad o la provincia están habituadas a vivir bajo la dominación de un príncipe y su dinastía se extingue, acostumbradas a la obediencia y privadas del antiguo soberano, ni saben ponerse de acuerdo para elegir uno nuevo, ni vivir en libertad; de suerte que hasta su misma

lentitud en acudir a las armas facilita a cualquier príncipe conquistarlas y conservarlas en su poder. Hay en las repúblicas, al contrario, más vitalidad, más odio, mayor deseo de venganza; la memoria de la antigua libertad no las abandona, de modo que el medio más seguro es destruirlas o trasladar a ellas la residencia.

Capítulo VI

De los Estados que el conquistador adquiere con su esfuerzo y sus propias armas

Digo, pues, que en los principados completamente nuevos tropieza el príncipe con más o menos dificultades para conservar su poder, según el mérito mayor o menor del conquistador; y como el llegar de particular a príncipe supone ya virtud o fortuna, parece natural que una u otra de estas condiciones anulen muchas dificultades. Sin embargo, los que han contado menos con la fortuna conservaron más tiempo su poder. Aumenta la facilidad de conseguirlo que el príncipe esté obligado, por no tener otros Estados, a habitar en el recién adquirido (…).

Los que por tales caminos llegan a ser príncipes, conquistan el principado con dificultad, pero con facilidad lo conservan. Lo primero nace en parte de los cambios y nuevas leyes que se ven precisados a establecer para fundar y afianzar su dominación. Debe tenerse en cuenta que no hay cosa más difícil de realizar, ni de más dudoso éxito, ni de mayor peligro para manejarla, que el introducir un nuevo orden político,[3] porque el legislador tiene por enemigos a cuantos vivían bien con el régimen anterior, y sólo encuentra tímidos defensores entre los favorecidos con el nuevo, timidez producida en parte por miedo a los adversarios, a quienes son útiles las antiguas leyes, y en parte por la natural incredulidad de los hombres, que no se convencen de que una cosa nueva es buena hasta que no se lo demuestra una firme experiencia. De aquí procede que los adversarios de las innovaciones forman partido para combatirlas en ocasión propicia, y los que las defienden lo hacen flojamente; de suerte que unos y otros ponen en peligro el nuevo régimen.

Preciso es, para tratar la cuestión a fondo, examinar si los innovadores lo son por propia iniciativa o tienen quien les apoye; es decir, si para ejecutar su empresa necesitan apelar a la persuasión o pueden emplear la

[3] Nota del traductor: en el original dice “nuovi ordini”.

fuerza, porque en el primer caso fracasarán siempre sin conseguir cosa alguna; pero si son independientes y pueden apelar a la fuerza, rara vez peligrarán. De esto nace que todos los profetas armados hayan triunfado, y fracasado todos los inermes.

Además de las razones expuestas, el carácter de los pueblos es tan voluble, que fácilmente se les persuade de una cosa; pero difícilmente persisten en ella, conviniendo organizar el régimen de modo que, cuando no la crean, se les pueda hacer creer por fuerza (…).

Capítulo IX

De los principados civiles

El otro medio de que un ciudadano llegue a ser príncipe, sin maldad ni violencia alguna, es el del favor y la asistencia de los conciudadanos, y a este principado se le puede llamar civil. No es necesario, para conseguirlo, ni total virtud, ni total fortuna, sino una astucia afortunada. Se alcanza, o por el favor del pueblo, o por el de los poderosos, porque en todas las ciudades hay dos tendencias que tienen su origen, una en no querer el pueblo que le opriman los poderosos, otra en desear éstos dominar al pueblo. Ambas tendencias producen uno de estos tres resultados; o el principado, o la libertad, o la licencia. El principado lo fundan el pueblo o la nobleza, según la ocasión de que puede disponer cada uno de estos dos bandos; porque cuando los poderosos no pueden dominar al pueblo, aumentan la fama de cualquiera de ellos y lo eligen príncipe para, a su sombra, satisfacer mejor sus deseos de dominación. El pueblo, por su parte, cuando ve que no puede resistir a la nobleza y algún ciudadano llega a tener gran reputación, lo nombra príncipe, esperando que con esta autoridad lo defienda.

El que llega a ser príncipe con el auxilio de los nobles, se mantiene en el poder con más dificultad que aquel que debe el principado al pueblo, por estar rodeado de magnates que se creen iguales a él y le quitan la libertad de acción y de mando; pero el que asciende al principado por el favor popular, encuéntrase solo en el poder, y ninguno o muy pocos de los que están a su lado dejan de mostrarse dispuestos a obedecerle. Además, las aspiraciones de los nobles sólo se satisfacen causando daño a alguien, y las del pueblo no exigen ofensa a nadie; siendo los propósitos del pueblo más honrados que los de la nobleza porque ésta aspira a establecer la tiranía, y aquél a evitarla. Añádase a esto que el príncipe no puede nunca

estar seguro contra el pueblo, porque son muchos los que lo forman, y sí contra los nobles, que son pocos.

Lo peor que puede ocurrir a un príncipe no querido de su pueblo es que éste le abandone; pero de los nobles no debe temer solamente que se aparten de él, sino que le combatan, pues formando una clase más ilustrada y astuta, preparan las cosas para salvarse en todo caso, y procuran obtener ventajas del que esperan que venza.

También debe tener en cuenta el príncipe que necesita vivir siempre con el mismo pueblo, pero no con la misma nobleza, pudiendo casi diariamente hacer o deshacer nobles y quitarles o darles elevada posición, según le plazca. Para aclarar más este punto, diré que los nobles deben considerarse principalmente bajo el aspecto de si demuestra o no su conducta completa adhesión al príncipe. Los adictos, si no son ladrones, deben ser protegidos y honrados. Los no adictos hay que dividirlos en dos clases: o no lo son por timidez y debilidad de carácter, y en tal caso debes servirte de ellos, máxime siendo buenos consejeros, porque en la prosperidad te honrarán y en la adversidad no hay que temerles; o no lo son por cálculos y motivos de ambición, lo cual es indicio de que piensan más en ellos que en ti. De éstos debe guardarse el príncipe y considerarlos enemigos declarados, porque en los tiempos adversos ayudarán a su ruina.

Quien llega a ser príncipe por voluntad del pueblo debe conservar su amistad, cosa fácil, puesto que el pueblo sólo pide no ser oprimido; pero quien contra los deseos del pueblo y sólo por el apoyo de los nobles alcanza el poder supremo, debe empezar ganándose el afecto del pueblo, lo cual tampoco ha de serle difícil desde el momento que esté en situación de protegerlo.

Como los hombres cuando reciben bienes de quienes esperaban males son más agradecidos al que los dispensa, el pueblo es más adicto al príncipe que lo trata bien, que si él mismo le hubiera puesto en el principado. Puede el príncipe ganarse la voluntad del pueblo de diversos modos, que varían según las circunstancias, y a causa de ello no cabe dar reglas fijas.

En conclusión, el cariño del pueblo es para un príncipe absolutamente necesario, por ser en la adversidad su único recurso (…).

A quien rechace esta opinión mía alegando el vulgar proverbio de que fundarse en el pueblo es como cimentar en lodo, le diré que el dicho es cierto cuando un ciudadano particular acude al pueblo para que le libre de la opresión de sus enemigos o de los magistrados, en cuyo caso sufrirá con frecuencia un desengaño, como sucedió a los Gracos en Roma y en Florencia a Jorge Scali. Pero si el que fía en el pueblo es un príncipe con autoridad y

valor, a quien la adversidad no asuste, que haya tomado todas las necesarias disposiciones y sepa infundir su aliento y mantener ordenada la multitud, lejos de ver defraudadas sus esperanzas en el pueblo, se convencerá del acierto con que las ha fundado en él.

Suelen peligrar estos principados al pasar del régimen liberal al absoluto, sobre todo si el príncipe ejerce el mando, no personalmente, sino por medio de los magistrados. En este caso su situación es más débil y arriesgada por estar entregado a la discreción de los ciudadanos que desempeñan las magistraturas, quienes, especialmente en las adversidades, pueden privarle de su poder, o rebelándose, o negándose a cumplir sus órdenes. Entonces el príncipe no tiene tiempo ni medios para apoderarse de la autoridad absoluta, porque la costumbre de los ciudadanos de obedecer a los ministros impedirá que le sirvan personalmente y no tendrá de quien fiarse en momentos de tanta incertidumbre. En tal caso, el príncipe no puede conjeturar por lo que ocurre en las épocas tranquilas. En éstas todos los ciudadanos necesitan de su autoridad y todos acuden y prometen, y cada cual le ofrece morir por él, porque no hay peligro de que tal cosa suceda; pero en los momentos de peligro, cuando el príncipe necesita de los ciudadanos, se encuentran pocos resueltos a servirle. Tanto más arriesgada es esta experiencia cuanto que sólo puede hacerse una vez.

Por ello un príncipe prudente debe gobernar de modo que sus súbditos en todo tiempo y circunstancias necesiten de su autoridad, así siempre le serán fieles.

Capítulo XV

Por qué cosas los hombres, y especialmente los príncipes, merecen alabanza o vituperio

Nos resta tratar de la conducta y procedimientos que debe seguir un príncipe con sus súbditos y con sus amigos. Sé que muchos han escrito de este asunto y temo que al hacerlo ahora yo, tratándolo bajo otros aspectos, se me tenga por presuntuoso. Pero mi intento es escribir cosas útiles a quienes las lean, y juzgo más conveniente ir derecho a la verdad efectiva de las cosas, que a cómo se las imagina. Muchos han visto en su imaginación repúblicas y principados que jamás existieron en la realidad. Tanta es la distancia entre cómo se vive y cómo se debería vivir, que quien prefiere a lo que se hace lo que debería hacerse, más camina a su ruina que a su conservación: porque el hombre que quiere portarse en todo como bueno,

por necesidad fracasa entre tantos que no lo son, de ahí que sea necesario que el príncipe, que quiere conservar el poder, debe estar dispuesto a no ser bueno o serlo, según la necesidad.

Prescindiendo de príncipes imaginados y ateniéndome a los verdaderos, digo que todos los hombres de quienes se habla, y especialmente los príncipes, por ocupar lugar tan alto, poseen cualidades dignas de elogio o de censura; unos son liberales, otros míseros (empleo esta palabra toscana, porque avaro, en nuestra lengua, es el que atesora valiéndose de la rapiña, y llamamos mísero al que se abstiene demasiado de gastar lo suyo); unos dan con esplendidez, otros son rapaces, algunos crueles y otros compasivos; los hay guardadores de sus promesas e inclinados a faltar a su palabra; afeminados y pusilánimes, o animosos y aun feroces; humanos o soberbios; castos o lascivos; sinceros o astutos; de carácter duro o afable, grave o ligero; religiosos o incrédulos, etc.

Comprendo que en el concepto general sería por demás laudable encontrar en un príncipe todas las citadas buenas cualidades; pero no siendo posible ni, si lo fuera, practicarlas, porque no lo consiente la condición humana, el príncipe debe ser tan prudente que sepa evitar la infamia de aquellos vicios que le privarían del poder, y aun prescindir, mientras le sea posible, de los que no acarrean tales consecuencias. No debe tampoco cuidarse de que le censuren aquellos defectos, sin los cuales le sería difícil conservar el poder, porque considerándolo bien todo, habrá cualidades que parezcan virtudes y en la aplicación produzcan su ruina, y otras que se asemejen a vicios, y que, fomentándolas, le proporcionen seguridad y bienestar.

Capítulo XVII

De la crueldad y de la clemencia,
y de si vale más ser amado que temido

Continuando el examen de las condiciones antes referidas, digo que todos los príncipes deben desear reputación de clementes y no de crueles, pero sin hacer mal uso de la clemencia. Tenía César Borja fama de cruel, pero su crueldad dio a la Romaña unidad, paz y buen gobierno; de modo que, pensándolo bien, resulta César Borja mucho más clemente que el pueblo florentino, cuando, por no aparecer cruel, dejó destruir a Pistoia.

El príncipe, en consecuencia, no debe cuidarse mucho de la reputación de cruel cuando le sea preciso imponer la obediencia y la fidelidad a

sus súbditos, pues ordenando algunos poquísimos ejemplares castigos, resultará más humano que los que, por sobrado clementes, dejan propagarse el desorden, causante de numerosas muertes y robos, desmanes que dañan a todos los habitantes, mientras los castigos, oportunamente ordenados por el príncipe, sólo perjudican a algunos súbditos.

De todos los príncipes son los nuevos quienes con mayor dificultad pueden evitar la fama de crueles, porque los Estados nuevos están llenos de peligros. Virgilio hace excusarse a Dido de la severidad de sus medidas para mantenerse en un reino que no tenía por herencia, diciendo:

> Res dura, el regni novitas me talia cogunt
> moliri et late fine custode tueri[4]

Sin embargo, el príncipe nuevo debe proceder cautamente en cuanto haga, no dando crédito a todo lo que le digan, ni asustándose de su sombra, portándose con prudencia y humanidad, sin que la excesiva confianza le haga incauto, ni la sobrada suspicacia intolerable.

De esta cuestión nace la discusión de si es mejor ser amado que temido o temido que amado, y se responde que convendría ser ambas cosas; pero, siendo difícil que estén juntas, mucho más seguro es ser temido que amado, en el caso de que falte uno de los dos afectos. Porque de los hombres puede decirse generalmente que son ingratos, volubles, dados al fingimiento, aficionados a esquivar los peligros, y codiciosos de ganancias: mientras les favoreces, son completamente tuyos y te ofrecen su sangre, sus haciendas, su vida y hasta sus hijos, como ya he dicho anteriormente, siempre que el peligro de aceptar sus ofertas esté lejano; pero si éste se acerca, se sublevan contra ti. El príncipe que fía únicamente en sus promesas y no cuenta con otros medios de defensa, está perdido, pues las amistades que se adquieren por precio y no por la nobleza del alma, subsisten hasta que los contratiempos de la fortuna las ponen a prueba, en cuyo caso no se puede contar con ellas. Los hombres temen menos ofender a quien se hace amar que al que inspira temor; porque la amistad es sólo un lazo moral, el cual que por ser los hombres malos rompen en muchas ocasiones, dando preferencia a sus intereses; pero el temor lo mantiene el miedo a un castigo que constantemente se quiere evitar.

Debe, sin embargo, el príncipe hacerse temer de modo que el miedo no excluya el afecto y engendre el odio, porque cabe perfectamente ser temido y no odiado; así sucederá siempre que respete los bienes y la honra

[4] Mis fronteras guardar por fuerza debo: Dura es mi situación, y el reino es nuevo. (*Eneida*. Traducción de D. Miguel Antonio Caro.)

de las mujeres de sus conciudadanos y súbditos. Si necesitara derramar la sangre de alguno, hágalo con la justificación conveniente y por causa manifiesta. Sobre todo, absténgase de quedarse con sus bienes, porque los hombres olvidan antes la muerte del padre que la pérdida del patrimonio. Además, los motivos para confiscar bienes nunca faltan, y el que se aficiona a vivir de la rapiña a todas horas encuentra ocasión de practicarla, mientras los motivos para imponer penas de muerte son raros, y con frecuencia no existen.

Pero cuando el príncipe está al frente de un ejército y tiene que gobernar una multitud de soldados, le es indispensable no cuidarse del nombre de cruel, pues sin esta fama no se tiene un ejército disciplinado y dispuesto a cualquier empresa. Entre las admirables acciones de Aníbal, se cita la de que, mandando grandísimo ejército, formado por hombres de diversas razas y llevado a pelear a tierra extranjera, jamás hubo en él asonadas ni tumultos, ni entre los soldados, ni contra el general, lo mismo en la buena que en la mala fortuna. Producía esta severa disciplina su inhumana crueldad, la que, unida a su grandísimo valor, hacía que le mirasen los soldados con veneración y terror. Sin la severidad, sus demás eminentes cualidades no hubieran producido este resultado (…).

En conclusión, y volviendo al tema de si un príncipe debe ser temido o amado, digo que los hombres aman según su voluntad, y temen conforme a la voluntad del príncipe; por lo cual, si éste es sabio, debe fundamentar su poder en lo suyo y no en lo ajeno, procurando solamente, como he dicho, no hacerse odiar.

Capítulo XVIII

De qué modo deben guardar los príncipes la fe prometida

Todo el mundo entiende cuán laudable es que el príncipe mantenga la fe prometida y viva con integridad y no en astucia; sin embargo, la experiencia de nuestros tiempos prueba que príncipes a quienes se ha visto hacer grandes cosas tuvieron poco en cuenta la fe jurada, procurando atentamente engañar a los hombres y consiguiendo al fin dominar a los que se fiaban en su lealtad.

Hay que saber que hay dos maneras de combatir: una con las leyes y otra con la fuerza. La primera es propia de los hombres, y la segunda de los animales; pero como muchas veces no basta la primera, es indispensable acudir a la segunda. De aquí que convenga a los príncipes saber bien

usar tanto la bestia como al hombre. Los antiguos escritores enseñaban esta condición de un modo alegórico, diciendo que Aquiles y muchos otros príncipes de remotos tiempos fueron dados a criar al centauro Quirón, quien los tenía en su guarda. El darles un precepto medio hombre, medio bestia significa la necesidad para el príncipe de saber usar ambas naturalezas, porque una sin otra no es duradera. Obligado el príncipe a saber emplear los procedimientos de los animales, debe preferir los que son propios del león y del zorro, porque el primero no sabe defenderse de las trampas, y el segundo no puede defenderse de los lobos. Se necesita, pues, ser zorro para conocer las trampas y león para asustar a los lobos. Los que sólo imitan al león no comprenden bien sus intereses.

No debe, pues, un príncipe prudente ser fiel a su promesa cuando esta fidelidad le perjudica y han desaparecido las causas que le hicieron prometerla. Si todos los hombres fueran buenos, no lo sería este precepto; pero como son malos y no serán leales contigo, tú tampoco debes serlo con ellos. Jamás faltarán a un príncipe argumentos para disculpar el incumplimiento de sus promesas, de lo cual podrían presentarse infinitos ejemplos modernos y demostrar cuántos compromisos y tratados de paz han dejado de cumplirse por deslealtad de los príncipes, siendo siempre ganancioso el que mejor ha imitado al zorro. Es indispensable saber disfrazar bien las cosas y ser maestro en fingimiento, pues los hombres son tan cándidos y tan sumisos a las necesidades del momento que quien engañe encontrará siempre quien se deje engañar (…).

Ningún príncipe, y menos un príncipe nuevo, puede practicar todas las virtudes que dan crédito de buenos a los hombres, necesitando con frecuencia, para conservar su poder, hacer algo contrario a la lealtad, a la clemencia, a la bondad o a la religión. Su carácter ha de tener la ductilidad conveniente para plegarse a las condiciones que los cambios de fortuna le impongan, y, según ya he dicho, mientras pueda ser bueno, no dejar de serlo; pero sí en los casos de imperiosa necesidad. Debe también cuidar el príncipe de que no salga frase de su boca que no esté impregnada en las referidas cinco cualidades, y que en cuanto se le vea y se le oiga parezca piadoso, leal, íntegro, compasivo y religioso. Esta última es la cualidad que conviene más aparentar, pues generalmente los hombres juzgan más por los ojos que por los demás sentidos, y pudiendo ver todos, pocos comprenden bien lo que ven. Todos verán lo que aparentas, pocos sabrán lo que eres, y estos pocos no se atreverán a ponerse en contra de la inmensa mayoría, que tiene de su parte la fuerza oficial del Estado. De las intenciones de los hombres, y más aun de las de los príncipes, como no pueden someterse a apreciación de tribunales, hay que juzgar por los resultados.

Cuanto haga un príncipe por conservar su poder y la integridad de sus Estados se considerará honroso y lo alabarán todos, porque el vulgo se deja guiar por las apariencias y sólo juzga por los acontecimientos; y como casi todo el mundo es vulgo, la opinión de los pocos que no forman parte de él sólo se tiene en cuenta cuando falta base a la opinión vulgar (…).

Capítulo XIX

El príncipe debe evitar que se le menosprecie y se le aborrezca

Después de hablar de cada una de las principales cualidades que debe tener un príncipe, trataré en conjunto y brevemente de las demás antes enumeradas, repitiendo que sobre todo debe evitar hacerse odioso y despreciable. Siempre que lo consiga, ningún daño le ocasionarán defectos de otra índole. Le harán odioso, como ya dije, la rapacidad y los atropellos contra los bienes de sus súbditos y el honor de las mujeres, de lo cual debe abstenerse. Siempre que respete los bienes y el honor de la generalidad de los gobernados, vivirán éstos contentos y sólo tendrá que luchar contra la ambición de unos cuantos, a quienes de varios modos y sin dificultad se les refrena.

También le hace despreciable el ser voluble, ligero, afeminado, pusilánime e irresoluto, defectos de que debe guardarse como de un escollo, procurando que en sus actos se note grandeza, valor, gravedad y fortaleza. En la resolución de los asuntos privados procurará que sus fallos sean irrevocables, conservando su prestigio de modo que nadie se crea capaz de engañarle o hacerle variar de opinión. El príncipe que así obre logrará justa fama, y, contra los que la tienen, difícil es que se conspire y aun más difícil atacarle cuando se sabe que es excelente y querido de sus súbditos.

El príncipe debe temer siempre dificultades de dos clases, interiores unas y exteriores otras; relativas a sus súbditos y referentes a los potentados extranjeros. De estos últimos podrá defenderse con buenas tropas y buenas alianzas, y mientras tenga buen ejército tendrá buenos aliados. El orden interior permanecerá inalterable mientras no haya peligros exteriores, salvo el caso de que lo perturbe alguna conjuración. Aun en el de ataque exterior, siempre que esté preparado y dispuesto a la defensa, como antes dije, y no prescinda de las reglas dadas, rechazará el ímpetu del enemigo, como lo rechazó el espartano Nabis.

En cuanto a los asuntos interiores, cuando no existen cuestiones con

el extranjero, debe precaverse el príncipe contra los que conjuran secretamente. La mejor precaución consistirá en evitar que le odien y le desprecien, teniendo al pueblo satisfecho de su gobierno, lo cual es indispensable, según ya hemos explicado extensamente. Uno de los más eficaces medios contra las conspiraciones será el de que el pueblo no odie ni desprecie al príncipe; porque siempre cuentan los conjurados con que la muerte de éste satisfaga al pueblo. Si falta base a esta creencia, son los conspiradores más irresolutos, pues en tal caso aumentan las infinitas dificultades de toda conjuración.

La experiencia demuestra que son muchas las conspiraciones y pocas las que realizan su objeto, porque el conjurado no ha de ser solo, ni ha de conspirar sino con los que crea descontentos; y tan pronto como a uno de éstos descubres tu intención, le das pie para contentarse; pues, con denunciarte, puede esperar toda clase de recompensas. Viendo de una parte la ganancia segura y de otra las dudas y los peligros, preciso es que aquel a quien confías tu secreto sea un gran amigo tuyo o un enemigo obstinado del príncipe, para que lo guarde.

Reduciendo la cuestión a breves términos, digo que de parte del conjurado está el miedo, los recelos, el temor al castigo que le asusta, y de la del príncipe la majestad del gobierno, las leyes, los amigos y los funcionarios que le defienden. Si se añade a estos elementos de defensa la popularidad del soberano, es imposible que haya alguno tan temerario que conspire; pues si de ordinario el temor del conspirador es mientras prepara el golpe, en este caso más debe temer después de darlo, pues la indignación del pueblo le privaría del refugio y de medios de salvarse (…).

Deduzco de esto que el príncipe debe cuidarse poco, cuando sea popular, de las conspiraciones; pero si en vez de afecto inspira odio al pueblo, todas las cosas y todos los súbditos son temibles. Los gobiernos bien organizados y los príncipes sabios atenderán con la mayor diligencia a no desesperar a los nobles y a satisfacer al pueblo, teniéndolo contento. Este es uno de los principales asuntos a que deben dedicarse (…).

De esto se deduce otro precepto, el de que los príncipes deben dejar a cargo de otros la imposición de obligaciones, cargas y castigos, reservándose la concesión de gracias y mercedes (…).

Capítulo XXV

De lo que influye la fortuna en las cosas humanas
y del modo de contrarrestarlas, siendo adversa

Muchos han creído y creen todavía que las cosas de este mundo las dirigen la fortuna y Dios, sin ser dado a la prudencia de los hombres hacer que varíen, ni haber para ellas remedio alguno; de suerte que, siendo inútil preocuparse por lo que ha de suceder, lo mejor es abandonarse a la suerte. En nuestra época han acreditado esta opinión los grandes cambios que se han visto y se ven todos los días, superiores a toda humana previsión. Meditando en ellos me han hecho a veces inclinarme algo en favor de esta creencia; sin embargo, como nuestro libre arbitrio existe, creo que de la fortuna dependa la mitad de nuestras acciones, pero que nos deja dirigir la otra mitad o algo menos (…).

DISCURSO SOBRE LA PRIMERA DÉCADA DE TITO LIVIO

Libro Primero
Capítulo II

De cuántas clases son las repúblicas y a cuál de ellas corresponde la romana

Nada quiero decir aquí de las ciudades sometidas desde su origen a poder extranjero. Hablaré de las que se vieron siempre libres de toda servidumbre exterior y se gobernaron a su arbitrio o como repúblicas o como monarquías, las cuales, por ser diverso su origen, tuvieron también distinta Constitución y distintas leyes. Algunas desde el principio, poco tiempo después, las recibieron de un hombre y de una vez, como las que dio Licurgo a los espartanos; otras, como Roma, las tuvieron en distintas ocasiones, al acaso y según los sucesos.

Puede llamarse feliz una república donde aparece un hombre tan sabio que le da un conjunto de leyes bajo las cuales cabe vivir seguramente sin necesidad de corregirlas. Esparta observó las suyas más de ochocientos años sin alterarlas y sin sufrir ningún trastorno peligroso.

Por lo contrario, es desdichada la república que no sometiéndose a un legislador hábil, necesita reorganizarse por sí misma, y más infeliz cuanto más distante está de una buena Constitución, en cuyo caso se encuentran aquellas cuyas viciosas instituciones las separan del camino recto que las llevaría a la perfección, siendo casi imposible que por algunas lo consigan por accidente.

Aquellas que no tienen una constitución perfecta, si la fundan con buenos principios capaces de mejorar, pueden, con ayuda de los acontecimientos, llegar a la perfección.

Ciertamente estas reformas no se consiguen sin peligro, porque jamás la multitud se conforma con nuevas leyes que cambien la constitución de la república, salvo cuando es evidente la necesidad de establecerlas; y como la necesidad no llega sino acompañada del peligro, es cosa fácil que se arruine la república antes de perfeccionar su constitución.

Al tratar, entonces, de la organización que tuvo la ciudad de Roma y de los sucesos que la perfeccionaron, diré que algunos de los que han escrito de las repúblicas distinguen tres clases de gobierno que llaman monárquico, aristocrático y democrático, y sostienen que los legisladores de un Estado deben preferir el que juzguen más a propósito.

Otros autores, que en opinión de muchos son más sabios, clasifican las formas de gobierno en seis, tres de ellas pésimas y otras tres buenas en sí mismas; pero tan expuestas a corrupción, que llegan a ser perniciosas. Las tres buenas son las antes citadas; las tres malas son degradaciones de ellas, y cada cual es de tal modo semejante a aquella de que procede, que fácilmente se pasa de una a otra, porque la monarquía con facilidad se convierte en tiranía; el régimen aristocrático en oligarquía, y el democrático en licencia. De suerte que un legislador que organiza en el Estado una de estas tres formas de gobierno, la establece por poco tiempo, porque no hay precaución bastante para impedir que degenere en la que es consecuencia de ella, tal es la semejanza entre la virtud y el vicio.

Estas diferentes formas de gobierno nacieron por acaso entre los hombres, porque al principio del mundo, siendo pocos los habitantes, vivieron largo tiempo dispersos, a semejanza de los animales; después, multiplicándose las generaciones, se concentraron, y para su mejor defensa escogían al que era más robusto y valeroso, nombrándole jefe y obedeciéndole.

Entonces se conoció la diferencia entre lo bueno y honrado, y lo malo y vicioso, viendo que cuando uno dañaba a su bienhechor se producían en los hombres dos sentimientos, el odio y la compasión; censurando al ingrato y honrando al bueno. Como estas ofensas podían repetirse, a fin de evitar dicho mal, acudieron a hacer leyes y ordenar castigos para quienes las infringieran, así nació el conocimiento de la justicia, y con ella que en la elección de jefe no se escogiera ya al más fuerte, sino al más justo y sensato.

Cuando después la monarquía de electiva se convirtió en hereditaria, inmediatamente comenzaron los herederos a degenerar de sus antepasados, y prescindiendo de las obras virtuosas, creían que los príncipes sólo estaban obligados a superar a los demás en lujo, lascivia y toda clase de placeres. Comenzó, pues, el odio contra los monarcas, empezaron éstos a temerlo, y pasando pronto del temor a la ofensa, surgió la tiranía.

Esta dio origen a los desórdenes, conspiraciones y atentados contra los soberanos, tramados no por los humildes y débiles, sino por los que sobrepujaban a los demás en riquezas, generosidad, nobleza y ánimo valeroso, que no podían sufrir la desarreglada vida de los monarcas.

La multitud, alentada por la autoridad de los poderosos, se armaba contra el tirano, y muerto éste, obedecía a aquéllos como a sus libertadores. Aborreciendo los jefes de la sublevación el nombre de rey o la autoridad suprema de una sola persona, constituían por sí mismos un gobierno, y al principio, por tener vivo el recuerdo de la pasada tiranía, se atenían a las leyes establecidas por ellos, posponiendo su utilidad personal al bien común, y administrando con suma diligencia y rectitud los asuntos públicos y privados.

Cuando la gobernación llegó a manos de sus descendientes, que ni habían conocido las variaciones de la fortuna ni experimentado los males de la tiranía, no satisfaciéndoles la igualdad civil, se entregaron a la avaricia, a la ambición, a los atentados contra el honor de las mujeres, convirtiendo el gobierno aristocrático en oligarquía, sin respeto alguno a la dignidad ajena.

Esta nueva tiranía tuvo al poco tiempo la misma suerte que la monárquica, porque el pueblo, disgustado de tal gobierno, se hizo instrumento de los que de algún modo intentaban derribar a los gobernantes, y pronto hubo quien se valió de esta ayuda para acabar con ellos.

Pero fresca aún la memoria de la tiranía monárquica y de las ofensas recibidas de la tiranía oligárquica, derribada ésta, no quisieron restablecer aquélla, y organizaron el régimen popular o democrático para que la autoridad suprema no estuviera en manos de un príncipe o de unos cuantos nobles.

Como a todo régimen nuevo se le presta al principio obediencia, duró algún tiempo el democrático, pero no mucho, sobre todo cuando desapareció la generación que lo había instituido, porque inmediatamente se llegó a la licencia y a la anarquía, desapareciendo todo respeto, lo mismo entre autoridades que entre ciudadanos, viviendo cada cual como le acomodaba y causándose mil injurias; de suerte que, obligados por la necesidad, o por sugestiones de algún hombre honrado, o por el deseo de terminar tanto desorden, volvióse de nuevo a la monarquía, y de ésta, de grado en grado y por las causas ya dichas, se llegó otra vez a la anarquía.

Tal es el círculo en que giran todas las naciones, ya sean gobernadas, ya se gobiernen por sí; pero rara vez restablecen la misma organización gubernativa, porque casi ningún Estado tiene tan larga vida que sufra muchas de estas mutaciones sin arruinarse, siendo frecuente que por tantos

trabajos y por la falta de consejo y de fuerza quede sometido a otro Estado vecino, cuya organización sea mejor. Si esto no sucede, se le verá sufrir perpetuamente los referidos cambios.

Digo, pues, que todas estas formas de gobierno son perjudiciales; las tres que calificamos de buenas por su escasa duración, y las otras tres por la malignidad de su índole. Un legislador prudente que conozca estos defectos, huirá de ellas, estableciendo un régimen mixto que de todas participe, el cual será más firme y estable; porque en una Constitución donde coexistan la monarquía, la aristocracia y la democracia, cada uno de estos poderes vigila y contrarresta los abusos de los otros.

Entre los legisladores más célebres por haber hecho constituciones de esta índole, descuella Licurgo, quien organizó de tal suerte la de Esparta, que, distribuyendo la autoridad entre el rey, los grandes y el pueblo, fundó un régimen de más de ochocientos años de duración, con gran gloria suya y perfecta tranquilidad del Estado.

Lo contrario sucedió a Solón, legislador de Atenas, cuya Constitución puramente democrática duró tan poco, que antes de morir su autor vio nacer la tiranía de Pisístrato, y si bien a los cuarenta años fueron expulsados los herederos del tirano, recobrando Atenas su libertad y el poder la democracia, no lo tuvo ésta conforme a las leyes de Solón, más de cien años; aunque para sostenerse hizo contra la insolencia de los grandes y la licencia del pueblo multitud de leyes que Solón no había previsto. Por no templar el poder del pueblo con el de los nobles y el de aquél y de éstos con el de un príncipe, el Estado de Atenas comparado con el de Esparta vivió brevísimo tiempo.

Pero vengamos a Roma. No tuvo un Licurgo que la organizara al principio de tal modo que pudiera vivir libre largo tiempo; pero fueron, sin embargo, tantos los sucesos ocurridos en ella por la desunión entre la plebe y el Senado, que aquello que no hizo un legislador fue obra del acaso. No consiguió al principio un régimen perfecto; pero lo tuvo después, porque los defectos de la primera Constitución no la desviaron del camino que podía conducirla a otra más perfecta.

Rómulo y todos los demás reyes hicieron muchas y buenas leyes apropiadas a la libertad; pero como su propósito era fundar un reino y no una república, cuando se estableció ésta, faltaban bastantes instituciones liberales que eran precisas y no habían dado los reyes.

Sucedió, pues, que al caer la monarquía por los motivos y sucesos sabidos, los que la derribaron establecieron inmediatamente dos cónsules, quienes ocupaban el puesto del rey, de suerte que desapareció de Roma el nombre de éste, pero no la regia potestad. Los cónsules y el Senado hacían

la Constitución romana mixta de dos de los tres elementos que hemos referido, el monárquico y el aristocrático. Faltaba, pues, dar entrada al popular.

Llegó la nobleza romana a hacerse insolente, por causas que después diremos, y el pueblo se sublevó contra ella. A fin de no perder todo su poder, tuvo que conceder parte al pueblo; pero el Senado y los cónsules conservaron la necesaria autoridad para mantener su rango en el Estado. Así nació la institución de los tribunos de la plebe, que hizo más estable la Constitución de aquella república por tener los tres elementos la autoridad que les correspondía.

Tan favorable le fue la fortuna, que aun cuando la autoridad pasó de los reyes y de los grandes al pueblo, por los mismos grados y por las mismas causas antes referidas, sin embargo, no abolieron por completo el poder real para aumentar el de los nobles, ni se privó a éstos de toda su autoridad para darla al pueblo, sino que haciendo un poder mixto, se organizó una república perfecta, contribuyendo a ello la lucha entre el Senado y el pueblo, según demostraremos en los dos siguientes capítulos.

Capítulo III

Acontecimientos que ocasionaron en Roma la creación de los tribunos de la plebe, perfeccionando con ella la Constitución de la república

Según demuestran cuantos escritores se han ocupado de legislación y prueba la historia con multitud de ejemplos, quien funda un Estado y le da leyes debe suponer a todos los hombres malos y dispuestos a emplear su malignidad natural siempre que la ocasión se lo permita. Si dicha propensión está oculta algún tiempo, es por razón desconocida y por falta de motivo para mostrarse; pero el tiempo, maestro de todas las verdades, la pone pronto de manifiesto.

Pareció que existía en Roma entre el Senado y la plebe, cuando fueron expulsados los Tarquinos, grandísima unión, y que los nobles, depuesto todo el orgullo, adoptaban las costumbres populares, haciéndose soportables hasta a los más humildes ciudadanos. Obraron de esta manera mientras vivieron los Tarquinos, sin dar a conocer los motivos, que eran el miedo a la familia destronada y el temor de que, ofendida la plebe, se pusiera de parte de ella. Trataban, pues, a ésta con grande benevolencia. Pero muertos los Tarquinos y desaparecido el temor, comenzaron a escupir

contra la plebe el veneno que en sus pechos encerraban, ultrajándola cuanto podían, lo cual prueba, según hemos dicho, que los hombres hacen el bien por fuerza; pero cuando gozan de medios y libertad para ejecutar el mal, todo lo llenan de confusión y desorden.

Se dice que el hambre y la pobreza hacen a los hombres industriosos, y las leyes buenos. Siempre que sin obligación legal se obra bien, no son necesarias las leyes; pero cuando falta esta buena costumbre, son indispensables. Por ello al desaparecer todos los Tarquinos, quienes, por el temor que inspiraban, servían de freno a la nobleza, preciso fue pensar en nueva organización capaz de producir el mismo resultado que los Tarquinos vivos; y después de muchas perturbaciones, tumultos y peligros ocurridos entre la nobleza y la plebe, se llegó para seguridad de ésta a la creación de los tribunos, dándoles tanto poder y autoridad, que constituyeron entre el Senado y el pueblo una institución capaz de contener la insolencia de los nobles.

Capítulo V

¿Dónde estará más segura la guardia de la libertad, en manos de los nobles o en las del pueblo, y quiénes serán los que den más motivos de desórdenes, los que quieren adquirir o los que desean conservar?

Los que prudentemente han organizado repúblicas instituyeron entre las cosas más necesarias una guardia de la libertad, y según la eficacia de aquélla es la duración de ésta. Habiendo en todas las repúblicas una clase poderosa y otra popular, se ha dudado a cuál de ellas debería entregarse esta guardia. En Lacedemonia antiguamente, y en nuestros tiempos en Venecia, estuvo y está puesta en manos de los nobles; pero los romanos la pusieron en las de la plebe. Es preciso, en consecuencia, examinar cuáles de estas repúblicas tuvieron mejor elección. Poderosas razones hay de ambas partes; pero atendiendo a los resultados, es preferible darla a los nobles, porque en Esparta y en Venecia ha tenido la libertad más larga vida que en Roma.

Acudiendo a las razones, y para tratar primero de lo que a los romanos concierne, diré que la guardia de toda cosa debe darse a quien menos deseo tenga de usurparla. Y si se considera la índole de nobles y plebeyos, se verá en aquéllos gran deseo de dominación; en éstos de no ser dominados, y, por tanto, mayor voluntad de vivir libres, porque en ellos cabe menos que en los grandes la esperanza de usurpar la libertad. Entregada, pues, su guardia al pueblo, es razonable suponer que cuide de mante-

nerla, porque no pudiendo atentar contra ella en provecho propio, impedirá los atentados de los nobles.

Aquéllos, al contrario, defienden el sistema espartano y veneciano; dicen que quienes entregan la guardia de la libertad a los nobles, hacen dos cosas buenas: satisfacer la ambición de los que teniendo mayor parte en el gobierno del Estado, al poseer esta guardia, se encuentran más satisfechos; y otra, privar al ánimo inquieto de la plebe de una autoridad que es causa de infinitas disensiones y escándalos en las repúblicas, y motivo a propósito para que la nobleza ejecute algún acto de desesperación, ocasionando en lo porvenir funestos resultados.

Como ejemplo de ello presentan a la misma Roma, donde no bastó a la plebe que sus tribunos tuvieran esta autoridad en sus manos, ni que un cónsul fuera plebeyo, sino quiso que los dos lo fuesen, y después la censura, la pretura y todos los altos cargos de la república. No satisfecha la plebe con tales aspiraciones e impulsada por desmedida ambición, llegó con el tiempo a adorar a los hombres que consideraba aptos para combatir a la nobleza, ocasionando con ello el predominio de Mario y la ruina de Roma.

En verdad, discurriendo imparcialmente, cabe dudar a quién conviene entregar la guardia de la libertad, no sabiendo quiénes son más nocivos en una república: los que desean conquistar lo que no tienen o los que aspiran a conservar los honores adquiridos.

Quien examine el asunto con madurez, llegaría a la siguiente conclusión: o se trata de una república dominadora, como Roma, o de una que sólo quiere vivir independiente.

En el primer caso tiene que hacerlo todo como Roma lo hizo, y en el segundo puede imitar a Venecia y a Esparta (…).

Capítulo IX

De cómo es necesario que sea uno solo quien organice o reorganice una república

Acaso parezca a alguno que he hablado ya mucho de la historia romana sin hacer antes mención alguna de los fundadores de dicha república, ni de sus instituciones religiosas y militares, y no queriendo que esperen más los que acerca de esto desean saber algo, diré que muchos consideraron malísimo ejemplo que el fundador de la Constitución de un Estado, como lo fue Rómulo, matara primero a un hermano suyo y consintiera

después la muerte de Tito Tacio Sabino, a quien había elegido por compañero o asociado en el mando supremo, y hasta juzgaran por ello que los ciudadanos podían, a imitación de la conducta de su príncipe, por ambición o deseo de mando, ofender a cuantos se opusieran a su autoridad. Esta opinión parecería cierta si no se considerase el fin que le indujo a cometer tal homicidio. Pero es preciso establecer como regla general que nunca o rara vez ocurre que una república o reino sea bien organizado en su origen o completamente reformada su Constitución sino por una sola persona, siendo indispensable que de uno solo dependa el plan de organización y la forma de realizarla.

El fundador prudente de una república que tenga más en cuenta el bien común que su privado provecho, que atienda más a la patria común que su provecho privado, que atienda más a la patria común que a su propia sucesión, debe, pues, procurar que el poder esté exclusivamente en sus manos. Ningún hombre sabio censurará el empleo de algún procedimiento extraordinario para fundar un reino u organizar una república; pero conviene al fundador que, cuando el hecho le acuse, el resultado le excuse; y si éste es bueno, como sucedió en el caso de Rómulo, siempre se le absolverá. Digna de censura es la violencia que destruye, no la violencia que reconstruye. Debe, sin embargo, el legislador ser prudente y virtuoso para no dejar como herencia a otro la autoridad de que se apoderó, porque, siendo los hombres más inclinados al mal que al bien, podría el sucesor emplear por ambición los medios a que él apeló por virtud. Además, si basta un solo hombre para fundar y organizar un Estado, no duraría éste mucho si el régimen establecido dependiera de un hombre solo, en vez de confiarlo al cuidado de muchos interesados en mantenerlo. Porque así como una reunión de hombres no es apropiada para organizar un régimen de gobierno, porque la diversidad de opiniones impide conocer lo más útil; establecido y aceptado el régimen, tampoco se ponen todos de acuerdo para derribarlo.

Que Rómulo mereciese perdón por la muerte del hermano y del colega y que lo hizo por el bien común y no por propia ambición, lo demuestra el hecho de haber organizado inmediatamente un Senado que le aconsejara, y a cuyas opiniones ajustaba sus actos.

Quien examine bien la autoridad que Rómulo se reservó, verá que sólo fue la de mandar el ejército cuando se declarara la guerra y la de convocar el Senado. Apareció esto evidente después, cuando Roma llegó a ser libre por la expulsión de los Tarquinos, porque, de la organización antigua, sólo se innovó que al rey perpetuo sustituyeran dos cónsules anuales, lo cual demuestra que el primitivo régimen de la ciudad era más

conforme a la vida civil y libre de los ciudadanos, que despótico y tiránico (…).

Capítulo XVI

El pueblo acostumbrado a vivir bajo la dominación de un príncipe, si por acaso llega a ser libre, difícilmente conserva la libertad

Infinitos ejemplos que se leen en las historias antiguas prueban cuán difícil es a un pueblo acostumbrado a vivir bajo la potestad de un príncipe, mantenerse libre si por acaso conquista la libertad, como Roma al expulsar a los Tarquinos. Esta dificultad es razonable porque el pueblo que en tal caso se encuentra, es como un animal fiero criado en prisión, que si se le deja libre en el campo, a pesar de sus instintos salvajes, faltándole la costumbre de buscar el pasto y el refugio, es víctima del primero que quiere aprisionarlo. Lo mismo sucede a un pueblo habituado al gobierno ajeno: no sabiendo decidir en los casos de defensa u ofensa pública, no conociendo a los príncipes, ni siendo de ellos conocido, pronto recae en el yugo, el cual es muchas veces más pesado que el que poco antes se quitó del cuello.

Y tropieza con esta dificultad aun en el caso de no estar del todo corrompido, porque si ha penetrado por completo la corrupción, no ya poco tiempo, ni un instante puede vivir libre, según demostraremos. Me refiero, pues, a los pueblos donde la corrupción no es muy extensa y donde hay más bueno que malo.

A la dificultad citada añádase otra, cual es que el Estado, al llegar a ser libre, adquiere enemigos y no amigos. Enemigos llegan a serlo cuantos medran con los abusos de la tiranía y se enriquecen con el dinero del príncipe. Privados de los medios de prosperar, no es posible que vivan satisfechos, y vense obligados a intentar todos los medios para restablecer la tiranía y volver a su antiguo bienestar. Y no adquiere amigos, según he dicho, porque el vivir libre supone que los honores y premios se dan cuando y a quien los merezca, y los que se juzgan con derecho a las utilidades y honores, si los obtienen no confiesan agradecimiento a quien se los da. Además, los beneficios comunes que la libertad lleva consigo, el goce tranquilo de los bienes propios, la seguridad del respeto al honor de las esposas y de las hijas, y la garantía de la independencia personal, nadie los aprecia en lo que valen mientras los posee, por lo mismo que nadie cree estar obligado a una persona que no le ofenda.

Resulta, pues, según he dicho, que, al conquistar la libertad un Estado, adquiere enemigos y no amigos; y que para evitar estos inconvenientes y los desórdenes que acarrean, no hay otro remedio mejor, ni más sano, ni más necesario que el aplicado al matar a los hijos de Bruto, quienes, como demuestra la historia, fueron inducidos con otros jóvenes romanos a conspirar contra su patria por no gozar, bajo el gobierno de los cónsules, de los privilegios que tenían durante la monarquía, hasta el punto de parecer que la libertad de aquel pueblo era para ellos la esclavitud.

Quien toma a su cargo gobernar un pueblo con régimen monárquico o republicano, y no se asegura contra los enemigos del nuevo orden de cosas, organiza un Estado de corta vida. Juzgo, en verdad, infelices a los príncipes cuando para mantener su autoridad y luchar con la mayoría de sus súbditos necesitan apelar a vías extraordinarias; porque quien tiene pocos enemigos, fácilmente y sin gran escándalo se defiende de ellos; pero cuando la enemistad es de todo un pueblo, vive mal seguro, y cuanta mayor crueldad emplea, tanto más débil es su reinado. El mejor remedio en tal caso es procurarse la amistad del pueblo.

Lo dicho en este capítulo se aparta de lo referido en el anterior, porque aquí hablo de la monarquía y allí de la república. Añadiré breves observaciones para no tratar más esta materia.

Cuando un príncipe quiere ganarse la voluntad de un pueblo que le sea enemigo (y me refiero a los príncipes que llegaron a ser tiranos de su patria), debe estudiar primero lo que el pueblo desea, y sabrá que siempre quiere dos cosas: vengarse de los que han causado su servidumbre, y recobrar su libertad. El primero de estos deseos puede satisfacerlo el príncipe por completo; el segundo, en parte (…).

Respecto a la otra aspiración popular, la de recobrar la libertad, aspiración que el príncipe no puede satisfacer, si se examinan las causas y motivos porque los pueblos desean ser libres, se verá que un corto número de ciudadanos quieren libertad para mandar, y todos los demás, que son infinitos, para vivir seguros. En todas las repúblicas hay, en efecto, cualquiera que sea su organización, cuarenta o cincuenta ciudadanos que aspiran a mandar, y, por ser tan pequeño el número, fácil es asegurarse contra sus pretensiones: o deshaciéndose de ellos, o repartiéndoles los cargos y honores que, conforme a su posición, puedan satisfacerles. A los que sólo desean vivir seguros, se les contenta también fácilmente, estableciendo buenas instituciones y leyes que garanticen sus derechos y la seguridad de ejercerlos. Cuando un príncipe haga esto y el pueblo vea que por ningún accidente son quebrantadas las leyes, vivirá al poco tiempo seguro y contento (…).

Capítulo LVIII

La multitud sabe más y es más constante que un príncipe

Nada hay tan móvil e inconstante como la multitud. Así lo afirman nuestro Tito Livio y todos los demás historiadores. Ocurre, en efecto, con frecuencia, al relatar los actos humanos, que la muchedumbre condena a alguno a muerte y, después de muerto, deplora grandemente su sentencia y echa de menos al castigado. Así sucedió al pueblo romano cuando condenó a muerte a Manlio Capitolino, y dice nuestro autor: *Populum brevi, posteaquam ab eo periculum nullum erat, desiderium ejus tenuit.*[5] Y en otro lugar, cuando refiere lo ocurrido en Siracusa a la muerte de Hierónimo, sobrino de Hierón, añade: *Haec natura multitudinis est: aut umiliter servit, aut superbe dominatur*[6]

No sé si al defender cosa que, según he dicho, todos los escritores censuran, acometo empresa tan difícil que necesite renunciar a ella avergonzado o seguirla, expuesto a un fracaso; pero, sea como fuere, creo y creeré siempre acertado mantener todas las opiniones cuando no se emplea para ello ni más autoridad ni más fuerza que la de la razón.

Digo, pues, que del mismo defecto que achacan los escritores a la multitud se puede acusar a todos los hombres individualmente y en particular a los príncipes, porque cuantos no necesiten ajustar su conducta a las leyes cometerán los mismos errores que la multitud sin freno. Esto se comprueba fácilmente, porque de los muchísimos príncipes que ha habido, son muy pocos los buenos y los sabios. Me refiero a los que han podido romper el freno que contenía sus acciones, no a los que nacían en Egipto cuando en tan remota antigüedad se gobernaba aquel Estado conforme a las leyes, ni a los que nacidos en Esparta, ni a los que en nuestros tiempos nacen en Francia, que es el reino más ajustado a las leyes de cuantos ahora conocemos. Los reyes que gobiernan conforme a tales constituciones no pueden figurar entre aquellos cuyo carácter y acciones sean objeto de estudio y comparación con los actos de la multitud. A ellos sólo pueden comparárseles los pueblos que también viven dentro de la observancia de las leyes, y se verá en éstos la misma bondad que en aquéllos, sin que exista la soberbia en el mando ni la humillación en la obediencia (…).

---

[5] Apenas el pueblo dejó de temerle, tuvo deseo de él.

[6] Así es la índole de la multitud: o sirve con humildad, o domina con insolencia.

Pero en lo dicho por nuestro historiador sobre la índole de la multitud, no se refiere a la que vive con arreglo a las leyes, como vivía la romana, sino a la desenfrenada, como la de Siracusa, igual en sus errores a los hombres furiosos y sin freno, cual lo estaban Alejandro Magno y Herodes en los citados casos. No se debe, pues, culpar a la multitud más que los príncipes, porque todos cometen demasías cuando no hay que les contenga. Además de los ejemplos referidos, podría citar muchísimos de emperadores romanos y de otros tiranos y príncipes en quienes se observa tanta inconstancia y tantos cambios de vida, como puede encontrarse en cualquiera multitud. Afirmo, por tanto, y aseguro contra la común opinión de que los pueblos cuando dominan con ser veleidosos, inconstantes e ingratos, no son mayores sus faltas que las de los reyes. Quien censura por igual las de unos y otros dice la verdad, pero no si exceptúa a los reyes; porque el pueblo que ejerce el mando y tiene buenas leyes será tan pacífico, prudente y agradecido como un rey, y aun mejor que un rey querido por sabio. Al contrario: un príncipe no refrenado por las leyes será más ingrato, inconstante e imprudente que un pueblo. Las variaciones de conducta en pueblos y reyes no nacen de diversidad de naturaleza, porque en todos es igual, y, si alguna diferencia hubiese, sería en favor del pueblo, sino de tener más o menos respeto a las leyes bajo las cuales viven. Quien estudie al pueblo romano lo verá durante cuatrocientos años enemigo de la monarquía y amante del bien público y de la gloria de su patria, atestiguándolo muchísimos ejemplos. Si alguien alegase en contra su ingratitud con Escipión, responderé refiriéndome a lo dicho extensamente sobre esta materia para demostrar que los pueblos son menos ingratos que los príncipes.

Respecto a la prudencia y a la constancia, afirmo que un pueblo es más prudente y más constante que un príncipe. No sin razón se compara la voz del pueblo a la de Dios, porque los pronósticos de la opinión pública son a veces tan maravillosos, que parece dotada de una oculta virtud para prever sus males y sus bienes. Respecto al juicio que de las cosas se forma cuando oye a dos oradores de igual elocuencia defender encontradas opiniones, rarísima vez ocurre que no se decida por la opinión más acertada y que no sea capaz de discernir la verdad en lo que oye. Y si respecto a empresas atrevidas o juzgadas útiles se equivoca algunas veces, muchas más lo hacen los príncipes impulsados por sus pasiones, mayores que las de los pueblos. Sus elecciones de magistrados también son mejores que las de los príncipes, pues jamás se persuadirá a un pueblo de que es bueno elevar a estas dignidades a hombres infames y de costumbres corrompidas, y por mil vías fácilmente se persuade a un príncipe. Un pueblo, cuando empieza a cobrar aversión a una cosa, conserva este sentimiento durante

siglos, lo cual no sucede a los príncipes. De ambas cosas ofrece el pueblo romano elocuentes ejemplos, pues en tantos siglos y en tantas elecciones de cónsules y de tribunos no hizo más de cuatro de que tuviera que arrepentirse, y su aversión a la dignidad real fue tan grande, que ninguna clase de servicios libró del merecido castigo a cuantos ciudadanos aspiraron a ella.

Nótase además que los Estados donde el pueblo gobierna, en brevísimo tiempo toman gran incremento, mucho mayor que los que han sido siempre gobernados por príncipes; como sucedió en Roma después de la expulsión de los reyes, y en Atenas cuando se libró de Pisístrato.

Sucede así porque es mejor el gobierno popular que el real, y aunque contradiga esta opinión mía lo que nuestro historiador dice en el citado texto y en algunos otros, afirmaré que comparando los desórdenes de los pueblos con los de los príncipes y la gloria de aquéllos con la de éstos, se verá la gran superioridad del pueblo en todo lo que es bueno y glorioso.

Si los príncipes son superiores a los pueblos en dar leyes y en formar nuestros códigos políticos y civiles, los pueblos les superan en conservar la legislación establecida, aumentando así la fama del legislador.

En suma, y para terminar esta materia, diré que tanto han durado las monarquías como las repúblicas; unas y otras han necesitado leyes a que ajustar su vida; porque el príncipe que puede hacer lo que quiere es un insensato, y el pueblo que se encuentra en igual caso no es prudente. Comparados un pueblo y un príncipe, sujetos ambos a las leyes, se verá mayor virtud en el pueblo que en el príncipe; si ambos no tienen freno, menos errores que el príncipe cometerá el pueblo y los de éste tendrán mejor remedio; porque un hombre honrado y respetable puede hablar a un pueblo licencioso y desordenado y atraerlo fácilmente con su elocuencia a buena vía, y la maldad de un príncipe no se corrige con palabras, sino con la fuerza. Puede, pues, conjeturarse la diferencia de enfermedad por lo distintas que son las medicinas; pues la de los pueblos se cura con palabras y la de los príncipes necesita hierro. Todos comprenderán que la mayor energía del remedio corresponde a mayores faltas. De un pueblo completamente desordenado no se temen las locuras que hace, no se teme el mal presente, sino el que puede sobrevenir, pues de la confusión y la anarquía nacen los tiranos; pero con los príncipes sin freno sucede lo contrario: se teme el mal presente y se espera en lo porvenir, persuadiéndose los hombres de que a su mala vida pueda suceder alguna libertad. Notad, pues, la diferencia entre uno y otro para lo que es y para lo que ha de ser.

La multitud se muestra cruel contra los que teme que atenten al bien

común, y el príncipe contra quienes él sospeche que son enemigos de su interés personal. La preocupación contra los pueblos nace de que todo el mundo puede libremente y sin miedo hablar mal de ellos, aun en las épocas de su dominación, mientras de los príncipes se habla siempre con gran temor y grandísimas precauciones (…).

Libro Tercero
Capítulo IX

De cómo conviene variar con los tiempos si se quiere tener siempre buena fortuna

He observado con frecuencia que la causa de la buena o mala fortuna de los hombres consiste en la manera de acomodar sus actos al tiempo en que viven, porque se ve que unos proceden con impetuosidad y otros con prudencia y circunspección; y como en ambos casos se traspasan los límites convenientes no siguiendo la verdadera vía, en ambos se yerra. El que menos se equivoca y goza de más próspera fortuna es quien acomoda sus acciones al tiempo en que vive y procede aprovechando las circunstancias.

Las repúblicas tienen más vida y mejor, y más duradera fortuna que las monarquías, pues pueden acomodarse, a causa de la variedad de genios de sus ciudadanos, a la diversidad de los tiempos, cosa imposible para un príncipe; porque un hombre acostumbrado a proceder de cierto modo, no cambia de costumbres, según he dicho, y, cuando los tiempos varían en sentido contrario a sus procedimientos, por necesidad sucumbe. Pedro Soderini, citado ya varias veces, obraba en todas las cosas con humanidad y paciencia. El y su patria prosperaron mientras los tiempos se acomodaban a este sistema; pero después vinieron otros en que era necesario prescindir de la humildad y de la paciencia, y no supo hacerlo, sucumbiendo él a su patria. Durante todo su pontificado procedió el Papa Julio II con furiosa impetuosidad y, favoreciéndole los tiempos, llevó a buen fin todas sus empresas; pero si hubiesen cambiado las circunstancias, exigiendo otro proceder, su ruina fuera inevitable, por serle imposible cambiar de genio y de conducta.

Dos cosas impiden estos cambios; la imposibilidad de resistir a nuestras inclinaciones naturales y la dificultad de convencerse, cuando se ha tenido buen éxito con un procedimiento determinado, de la conveniencia

cia de variarlo. De aquí las alternativas de la fortuna de un hombre, porque la fortuna cambia con las circunstancias y los hombres no cambian de método. Las repúblicas perecen también por no ajustar sus instituciones a los tiempos, según manifestamos anteriormente; pero más tarde que las monarquías, porque les apena más variar, siendo preciso que la variación de tiempos quebrante todas las instituciones, y un hombre solo, cualquiera que sea la mudanza en su conducta, no produce este resultado (…). □