

ESTUDIOS PUBLICOS

Nº 34

OTOÑO

1989

Francisco Rosende

*Elementos para el Diseño de un
Marco Analítico en el Estudio
de la Pobreza y Distribución del
Ingreso en Chile.*

Harald Beyer y José Ignacio Bordali

*Fortalecimiento del Sector Privado:
Una Alternativa para la Salud.*

Bernardo Fontaine Talavera

Sobre la Ley de Impuesto a la Renta.

Wallace Oates

*El Mercado como Agente
de la Descontaminación Ambiental.*

Fernando Alliende

*¿Quién Paga los Costos
de Descontaminación?*

Teodoro Ribera

*El Tribunal Constitucional
y su Aporte al Desarrollo del Derecho.*

Douglas North y Robert Paul Thomas

*El Tribunal Constitucional
y su Aporte al Desarrollo del Derecho.*

Czesław Miłosz

Partiendo Desde mi Europa.

DOCUMENTO

Joaquín Barceló

*Selección de Escritos
Políticos de Immanuel Kant.*

CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS

ESTUDIO

ELEMENTOS PARA EL DISEÑO DE UN MARCO ANALÍTICO EN EL ESTUDIO DE LA POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN CHILE*

Francisco Rosende Ramírez**

Dadas las dificultades que plantea el análisis de la situación social que prevalezca en la economía, el presente estudio apunta a examinar los fundamentos conceptuales y limitaciones que tiene el uso de los criterios de pobreza y distribución del ingreso. Este análisis intenta responder, básicamente, a las interrogantes que plantea la evaluación del tema relativo a la situación social, bajo un prisma de política económica, y se deja para un próximo estudio una discusión teórica más acabada del mismo. En forma adicional, se desarrolla conceptualmente el marco macroeconómico en que se inserta el análisis de la situación social prevaleciente en Chile, constituyendo éste un aspecto básico para una evaluación apropiada de los resultados que se obtengan.

1. Introducción

En el análisis del estado que se observa en una cierta economía -ya sea en un instante o bien a lo largo del tiempo- uno de los aspectos que

* Agradezco la colaboración de Blanca Bustamante y los comentarios de Fernando Ochoa y Patricio Rojas. Sin embargo, cualquier error u omisión es de mi responsabilidad.

** Ingeniero Comercial, Universidad de Chile; Master en Economía, Universidad de Chicago; Gerente de Estudios, Banco Central de Chile.

habitualmente origina mayores discrepancias entre los economistas es el relativo al nivel de vida de los grupos de más bajos ingresos. En efecto, la dificultad objetiva que existe para disponer de indicadores apropiados de ingreso y consumo de estos sectores, como también la complejidad inherente al establecimiento de causalidades relativamente nítidas entre determinados procesos o medidas de política económica y sus resultados en materia social, le han otorgado a este tema un carácter particularmente conflictivo dentro de la discusión económica.

En la evaluación de este tema surgen una serie de aspectos, que es necesario enfrentar gradualmente con el objeto de arribar a un análisis adecuado del mismo: a) ¿Cómo debe examinarse la situación social prevaletente en un país en un momento del tiempo? ¿Es la distribución del ingreso (o riqueza) el elemento sobre el cual debe concentrarse el análisis?, o bien ¿Es el porcentaje de la población que no puede satisfacer ciertas necesidades mínimas lo que, en este caso, lleva a preocuparse, fundamentalmente, del problema de la pobreza?; b) En segundo lugar, es importante reconocer que existe una serie de complejidades de tipo metodológico asociadas a la contrastación empírica de los dos temas antes mencionados, pobreza y distribución del ingreso. Así, cuando lo que se quiere medir es el nivel de pobreza, es necesario definir, de algún modo, criterios acerca de cuáles son las necesidades básicas que deben ser satisfechas, para obtener después una expresión mensurable de este concepto con la información disponible para ello. En lo relativo al tema de la distribución del ingreso, también es necesario enfrentar y resolver problemas de información, los que derivan básicamente de la ausencia de buenas mediciones del ingreso efectivo disponible por los distintos grupos de la sociedad. En cada caso -pobreza y distribución del ingreso-, la resolución de los problemas de antecedentes apropiados para el análisis empírico no se limita a la elaboración de buenos estudios para medir cada uno de los indicadores buscados en un momento, sino que lo verdaderamente relevante es la evolución de éstos en el tiempo, dada una metodología uniforme utilizada para su construcción; c) Finalmente, y producto del punto anterior, es necesario reconocer la complejidad inherente al establecimiento de relaciones causales entre las decisiones de política económica que se adopten en un momento del tiempo "t", y los resultados que se alcancen en los indicadores sociales de pobreza o distribución del ingreso en el mismo período "t" o en etapas posteriores. Ello debido a que el conjunto de elementos que inciden sobre la capacidad de una familia de sostener un cierto nivel de consumo en el tiempo parece ser relativamente rígido en el corto plazo e incluso en el mediano plazo. Así, en la medida en que la capacidad de generar ingresos de un trabajador se encuentra estre-

chámente vinculada al *stock* de capital humano con que cuenta,¹ es razonable pensar que la posibilidad de modificar este stock se encuentra limitada a períodos que van más allá de los habitualmente usados para evaluar los ciclos en la actividad económica y los efectos de las medidas de política que se adopten frente a éstos.

Por cierto, siempre es posible llevar a cabo asociaciones entre determinados indicadores vinculados al nivel de bienestar de las familias en un momento del tiempo, como por ejemplo entre el nivel de ingreso del jefe del hogar y el ciclo económico; las políticas que podrían haberlo provocado o acrecentado, etc. Sin embargo, ésta parece ser una concepción parcializada y miope de la forma en que se configura una cierta estructura y nivel de ingresos en la sociedad, por cuanto el nivel de pobreza y la distribución del ingreso parecen más estrictamente vinculados a las tendencias generales de la economía que a las desviaciones que pudieran tener lugar respecto de la misma.

Lo anterior no implica desconocer la existencia de interrelaciones entre los ciclos y las tendencias. Desde luego, si un jefe de familia no logra recibir un ingreso suficiente para cubrir sus gastos de consumo básico por cuatro años, es altamente probable que sus hijos no puedan alimentarse apropiadamente, ni tampoco educarse, lo que afectará la capacidad de éstos para generar ingresos en el futuro.

Sin embargo, a pesar de la eventual influencia del ciclo económico sobre el nivel de pobreza -lo que en definitiva plantea un severo test a la eficiencia de la política social- es importante subrayar la necesidad de contar con una perspectiva lo suficientemente amplia para realizar una correcta evaluación y análisis de los determinantes de la situación social prevaleciente, como también para evaluar la efectividad de las políticas que se implementen al respecto.

¹ Desde luego el nivel de ingresos que observe una persona en un momento determinado no sólo dependerá de su remuneración por concepto de servicios del trabajo, sino que también de los ingresos del capital. Sin embargo, de la experiencia de los programas redistributivos implementados en Latinoamérica durante la década del 60, parece desprenderse que la mera redistribución del capital físico y recursos naturales hacia los grupos más pobres es insuficiente para modificar el perfil de ingresos de una persona en forma permanente. De este modo, la posibilidad de lograr cambios perdurables en los niveles de ingreso y bienestar de los grupos objetivos de la política social parece encontrarse más estrechamente asociada al *logro de aumentos en la dotación de capital humano de los mismos*.

2. Pobreza versus Distribución del Ingreso

Como se señaló antes, habitualmente el tema de lo que podríamos llamar los "resultados sociales" del sistema económico se ha tendido a examinar sobre la base de los criterios de pobreza y distribución del ingreso. No obstante que ambos conceptos apuntan a examinar problemas diferentes, los dos reflejan la idea de una preocupación de la sociedad por la suerte de los grupos de más bajos ingresos: En el primero, atendiendo a lo que sería su situación absoluta y aislada del resto (medición de la pobreza), y en el segundo, mediante un análisis comparativo de los ingresos de los diferentes grupos de la sociedad. En este último caso, el análisis o interés por el tema conlleva un juicio implícito de carácter normativo, acerca de lo que se considera una distribución del ingreso socialmente deseable. Así, de algún modo, se le otorga una significancia económica -normalmente negativa, aun cuando la teoría económica no parece apoyar esta presunción- al hecho de que prevalezca una determinada estructura de ingresos en la economía que pudiera considerarse poco igualitaria.

Tal como se desarrolla más adelante, desde un punto de vista estrictamente económico, parece más razonable y eficiente concentrar el análisis en la situación de pobreza que en la distribución del ingreso. Ello, por cuanto resulta más lógico preocuparse de que todos los sectores de la comunidad alcancen, al menos, ciertos estándares mínimos de consumo,² que promover como objetivo de la política económica el que éstos sean igualmente buenos o malos. Del mismo modo, se puede argumentar que una política "igualitaria" -que constituya en objetivo de su gestión la igualdad en la distribución del ingreso- puede ser altamente ineficiente en términos de la capacidad de elevar el nivel de consumo de la población.

Desde luego, la discusión anterior es, esencialmente, de tipo valórico, y en esa medida está suponiendo una cierta función de bienestar social de la comunidad que debe servir de orientación a las autoridades, lo cual lleva a un terreno en el que resulta altamente difícil progresar en la discusión.

Para concluir esta sección es necesario hacer presente que el tipo de exigencias de información implícitas en cada programa de trabajo -distribución del ingreso versus pobreza- es diferente. En efecto, mientras un estudio de distribución del ingreso apunta fundamentalmente a una

² Como se desarrolla más adelante, el establecimiento de una "línea de consumo mínimo" puede representar importantes dificultades en el plano empírico. En particular, cuando esta medición se realiza a nivel familiar agregado.

adecuada medición de los ingresos relativos -lo que permite descuidar los sesgos de tipo sistemático en la medición del ingreso de los distintos sectores de la muestra- un estudio del nivel de pobreza exige contar con buenas mediciones del nivel de consumo o ingreso efectivo de los grupos examinados. Esta consideración, que a priori puede resultar obvia, ha constituido una fuente de errores frecuentes en los estudios que se han realizado en el área, en particular en lo relativo a la medición del nivel de pobreza.

3. Distribución del Ingreso: Consideraciones Conceptuales

Como se indicó antes, el tema de la distribución del ingreso es uno de los más controvertidos dentro de la discusión de los problemas económicos. De hecho, el análisis del mismo se encuentra en buena medida influido por elementos de tipo normativo, como es la definición a priori de criterios acerca de cuál distribución relativa del ingreso o riqueza se considera deseable y cuál no.

En el caso específico de las economías latinoamericanas, el tema de la distribución del ingreso se encuentra estrechamente vinculado al de la pobreza, por el hecho de que en la mayoría de los países de la región se observa que los deciles inferiores de ingreso registran serios problemas de insatisfacción de sus necesidades básicas.³ De esta manera, no es extraño encontrar en la discusión económica planteamientos en orden a propender a una distribución del ingreso más igualitaria como sinónimo o, al menos, un aspecto fundamental, dentro de un programa de erradicación de la pobreza. Sin embargo, la evidencia empírica -como también la teoría económica- son bastante elocuentes en términos de destacar la necesidad de separar ambos tipos de problemas y, en consecuencia, el diseño de las políticas económicas apropiadas para cada caso, en función del objetivo específico que se ha propuesto la autoridad, y no esperar que el logro de una distribución del ingreso más igualitaria signifique necesariamente obtener progresos en la erradicación de la pobreza. Por el contrario, es altamente probable que las modificaciones en la estructura de incentivos de los agentes económicos que resulte de una política de tipo igualitarista

³ Sobre este punto, véase "La Pobreza en América Latina: Dimensiones y Políticas" *Estudios e Informes de la Cepal* N° 54, 1985.

concluya desalentando el esfuerzo y la toma de riesgos empresariales, traduciéndose, a la larga, en un mayor estancamiento económico y pobreza.

De la evidencia empírica recogida por Kuznets⁴ y Chenery y Syrquin,⁵ entre otros, pareciera derivarse la existencia de una Curva J -como ha sido bautizada por la literatura especializada en desarrollo económico- entre equidad en la distribución del ingreso y desarrollo, medido este último en términos de PGB per cápita. De este modo, en las etapas primarias del desarrollo se observa un cierto incremento de la desigualdad en la distribución del ingreso, la que tiende a ir desapareciendo a medida que se generaliza el progreso económico y con ello el acceso de los grupos de más bajos ingresos relativos a un mayor número de bienes y de mejor calidad. Ello, no obstante el hecho de que en el proceso de transición entre una etapa de desarrollo primario y la industrialización la distribución del ingreso empeora significativamente, de acuerdo a los estudios realizados por Chenery y Syrquin.⁶ Estos economistas interpretan este comportamiento de la distribución del ingreso por un crecimiento más vigoroso de los sectores modernos, la industria y el sector servicios, donde, si bien es cierto que los niveles de ingreso son superiores a los prevalecientes en las áreas rurales, también se encuentran distribuidos en forma más desigual. A la vez, se indica que un mejoramiento en los niveles de educación contribuye a mejorar la distribución del ingreso.

Sin embargo, también existen experiencias contrarias, las que contienen interesantes implicancias de política. Por ejemplo, en el caso de la economía taiwanesa se observó un fuerte crecimiento y desarrollo entre 1950 y 1970, en el marco de una estrategia de apertura al comercio exterior y liberalización de mercados. En este período no se llevaron a cabo esfuerzos deliberados de las autoridades económicas en orden a mejorar la distribución del ingreso ni a aumentar el empleo. Sin embargo, si se evalúa la equidad con que se distribuía la renta, de acuerdo a la evolución

⁴S. Kuznets *Economic Growth and Income Inequality* A.E.R. March, 1955. También, véase, S. Kuznets *Quantitative Aspects of the Economic Growth of Nations*. VIII: *Distribution of Income by Size* (Economic Development and Cultural Change N° 2, 1963).

⁵ H. Chenery y M. Syrquin *La Estructura del Crecimiento Económico: Un Análisis para el Período 1950-1970*. Ed. Tecnos 1987.

⁶ Chenery y Syrquin *op. cit.* pp. 80-84.

mostrada por el coeficiente de Gini,⁷ ésta siempre mejoró. A pesar de que en el período señalado no se produjeron aumentos significativos en los salarios reales, la participación del trabajo en el PGB creció gracias al sostenido aumento registrado por la ocupación, principalmente en el sector exportador.⁸

Aun cuando es difícil establecer una causalidad entre el estado de la distribución del ingreso y el crecimiento económico, parece razonable argumentar que las desigualdades en la distribución personal, en la práctica pueden constituir un elemento de estímulo y dinamismo dentro del desempeño de la economía. En efecto, la existencia de desigualdades no provocadas por regulaciones oficiales debería constituir un aliciente al esfuerzo e innovación de los agentes económicos, de una manera similar al impacto que producen las rentas en el comportamiento innovador de los empresarios.⁹ En esta perspectiva, una política que tenga como objetivo una mayor igualdad en la distribución del ingreso puede conspirar severamente sobre las posibilidades de progreso y crecimiento de la economía, como se indicó antes.

Diferentes son el diagnóstico y las implicancias de política cuando las desigualdades tienen su origen en la creación de privilegios a determinados grupos a través de las regulaciones que establece la autoridad, i. e. derechos exclusivos de importación, cuotas para importar, créditos subsidiados, deudas no reajustables, fijaciones administrativas, desigualdades en la distribución del ingreso, es substancialmente distinto, en la medida en

⁷ No obstante el hecho de que este indicador suele utilizarse para evaluar el estado de la distribución del ingreso, es importante tener presente que adolece de limitaciones que pueden llevar a apreciaciones erróneas respecto a la misma; en particular, respecto del impacto de las políticas distributivas.

⁸ Al respecto, véase G. Ranis *Growth and Distribution: Trade-offs or Complements? en Economic Development, Poverty and Income Distribution* (Ed) Loehr W., Powelson J. Westview Press, 1977.

⁹ De ser éste el caso, las autoridades económicas se verán enfrentadas a un caso similar al inherente a los problemas de inconsistencia temporal en macroeconomía. Ello por cuanto la existencia de desigualdades en la distribución del ingreso provocadas por el mercado a través de la competencia es un elemento dinámico y positivo para la eficiencia del sistema económico. Sin embargo, desde un punto de vista de la apreciación global del mismo, puede resultar conveniente evitar estas iniquidades, pero sin afectar los incentivos que involucra la existencia de las mismas. Un ejemplo interesante al respecto es el caso de las patentes en la teoría de organización industrial.

que los incentivos ahora se ponen en la obtención de privilegios y no en la innovación o toma de riesgos. Por cierto, la obtención de un tratamiento arancelario favorable por un período puede resultar altamente más rentable que la puesta en marcha de un proyecto de inversión, dados los riesgos que ésta involucra. De este modo, los "empresarios" estarán dispuestos a gastar recursos para acceder a un tratamiento privilegiado, hasta igualar en el margen el costo marginal de la regulación y el beneficio marginal de la misma,¹⁰ de manera que en economías caracterizadas por un alto grado de regulaciones y discrecionalidad estatal el uso de recursos para acceder a estos privilegios será sustantivo, representando una desviación respecto a los atractivos de la inversión productiva. De acuerdo a estimaciones realizadas por la economista A. Krueger,¹¹ en algunas economías donde la existencia de regulaciones se encuentra altamente difundida la pérdida de recursos ocasionada por la competencia para conseguir los beneficios de éstas (*rent seeking*) alcanza a una fracción sustantiva del PGB. Así por ejemplo, este porcentaje alcanzaba a un 7,3% en India, en 1964, y 15% en Turquía, en 1968, como resultado de la competencia existente en estas economías por obtener licencias de importación.

Como se mencionó antes, la situación distributiva que se registre en un momento del tiempo no puede asociarse directamente con el entorno económico e institucional prevaleciente entonces. Ello, por cuanto los cambios distributivos son el resultado de un conjunto de factores que influyen a lo largo de un período, en la dotación, distribución y valor de los activos humanos y no humanos con que cuentan los individuos. De este modo, aun cuando un juicio más definitivo requiere de un análisis mayor, es posible conjeturar que el estado de la distribución del ingreso prevaleciente en una economía como la chilena durante la última década ha estado influido, en una medida no despreciable, por el conjunto de regulaciones y distorsiones que la caracterizaron luego de la "Gran Depresión" de los años 30. La evidencia al respecto, reportada por J. Lavín,¹² muestra elocuentemente la forma en que las distintas disposiciones administrativas dictadas en la economía chilena significaron la creación de importantes

¹⁰ Un análisis sencillo al respecto se encuentra en F. Rosende "Una Nota acerca del Efecto de las Regulaciones sobre el Comercio Exterior" *Estudios de Economía* Primer Semestre, 1984.

¹¹ A. Krueger "The Political Economy of Rent Seeking Society" A.E.R. June 1974.

¹² J. Lavín *El Enriquecimiento de las Personas en Chile*.

rentas y cambios en el valor de la riqueza de los individuos. De este modo, resulta razonable esperar que en un contexto económico en el cual prevalece una cantidad sustantiva de regulaciones y tratamientos selectivos la distribución del ingreso se encuentre frecuentemente influida por la capacidad de presión de los diferentes sectores. Así, al interior de la economía elementos como el grado de control que tengan los sindicatos sobre los salarios que deben pagar las empresas y las condiciones de trabajo; la capacidad de los monopolistas de mantener alejada la competencia, por citar algunos casos bien conocidos en las economías en desarrollo, serán factores que irán configurando un cuadro distributivo.

Adicionalmente a las ideas generales antes expuestas en torno a las implicancias macroeconómicas de la distribución del ingreso, es importante destacar algunas observaciones relativas a la metodología de estudio de la misma, las que pueden ser útiles en la evaluación de los resultados que se obtengan. Por una parte, es necesario hacer presente que normalmente el estado de la distribución del ingreso es evaluado -al menos en forma periódica- básicamente en las zonas urbanas. Ello debido a las limitaciones que impone la realización de encuestas de este tipo en las zonas rurales, las que significan dificultades de acceso a cada uno de los sujetos de la muestra, como también en lo referente a la medición del concepto de ingreso pertinente. De este modo, la evaluación de la estructura de ingresos en las zonas urbanas puede encontrarse fuertemente influida por los procesos de cambios inducidos por la política económica, los que no siempre llevan a una apropiada descripción de lo que ocurre con la distribución a nivel de todo el país. En particular, cabe recordar que una característica común dentro de las economías latinoamericanas luego del inicio de la "estrategia de sustitución de importaciones", tras la "Gran Crisis" de los años 30, fue el cambio en los precios relativos en beneficio de la industria y en contra de la agricultura inducido por esta estrategia. De este modo, la existencia de importantes rentas, en lo que podríamos llamar "el sector protegido", acrecentadas por la existencia de poderosos sindicatos, estimuló un proceso migratorio hacia las ciudades, el que se alimentaba en la expectativa de acceder a un empleo en el sector protegido.¹³

En este contexto, la evaluación del estado de la distribución del

¹³ Aquí se usa indistintamente la idea de sector formal y protegido, para ilustrar la existencia de un sector donde los mayores beneficios que produce la protección de que dispone le permite gozar de un relativo mayor auge que aquellos sectores que se ven perjudicados por la estructura de precios relativos resultantes. Sin embargo, es necesario hacer presente que ambos conceptos no expresan necesariamente la misma idea.

ingreso en un cierto momento del tiempo debía arrojar discrepancias importantes entre los niveles de renta de los beneficiarios del proceso de cambio -en particular, en presencia de tratamientos sectoriales especiales del tipo antes mencionado- y lo que podríamos denominar el "sector no protegido" o "informal", en el que se encontraba un importante número de personas a la espera de conseguir empleo en el sector protegido. Desde luego, un estado de "equilibrio" -en términos de la velocidad y volumen de los movimientos migratorios- debía establecerse en función de la expectativa de ganancias del migrante, dado el nivel de las distorsiones que provocaban las rentas. En una estructura económica de este tipo el grado de equidad en la distribución del ingreso en los sectores urbanos debería encontrarse inversamente relacionado a la cantidad y tamaño de las rentas que en este sector se otorgaran. De este modo, si a medida que se aumentara el nivel y generosidad de los privilegios a las empresas protegidas o beneficiarias del crédito, se elevara el poder de los sindicatos, etc., sería razonable esperar un alargamiento de la "lista de espera" para ingresar al sector protegido, promoviéndose un sector informal más voluminoso. Es así como, desde el punto de vista de los resultados que se reportasen en un estudio dirigido a medir el grado de equidad en la distribución del ingreso, éste debería mostrar deterioro en la misma, a medida que el tamaño de las rentas creciera. Ello al margen de la influencia de factores de tipo cíclico.

Si a partir de este punto se modifica la estrategia de desarrollo, alentándose una mayor apertura al exterior y, en consecuencia, un mayor nivel de rentabilidad de sectores vinculados a la exportación, es razonable pronosticar en economías en desarrollo como la chilena un aumento en el precio relativo de los productos agrícolas en perjuicio de los productos industriales, lo que debería llevar a una reversión -o al menos detención- de los flujos migratorios a lo largo del tiempo.

Evaluada la distribución del ingreso en el sector urbano luego del cambio en la estrategia de desarrollo, es incuestionable que ésta debe haber sufrido transformaciones, cuya dirección puede ser hacia una mayor desigualdad. En efecto, ahora se tiene que las rentas de los sectores protegidos por las regulaciones se reducen y, eventualmente, se eliminan,¹⁴

¹⁴ Desde luego, el nivel que alcancen las rentas en las industrias vinculadas al sector protegido -básicamente el sustituidor de importaciones en el contexto señalado- dependerá del grado de apertura que se alcance. Sin embargo, es importante considerar que la forma en que finalmente se afecte la distribución de la renta al interior de este sector dependerá del grado de especificidad del capital que poseen los empresarios y trabajadores.

y, en consecuencia, también la capacidad de presión y discriminación de los sindicatos asociados a los mismos. Por otra parte aquellos sectores industriales o de servicios cuya actividad se hubiese encontrado asociada al comercio exterior verán fuertemente incrementadas sus utilidades en el corto plazo, como también los profesionales y trabajadores, cuyas habilidades se han convertido en relativamente escasas luego del cambio de estrategia.¹⁵

Al igual que en los casos anteriormente mencionados, no parece razonable argüir que el empeoramiento en la distribución del ingreso que pudiera tener lugar luego del proceso de reforma sea inconveniente. Por el contrario -al margen de los problemas de pobreza que pudieran ocasionarse, los que se examinan por separado en la siguiente sección-, éste puede ser un resultado beneficioso en el mediano plazo para conseguir una asignación de recursos más eficiente. También es necesario considerar en el análisis la influencia que tiene sobre la distribución del ingreso la eliminación de las regulaciones y privilegios anteriormente existentes.

Para concluir esta sección es necesario realizar algunos alcances con respecto a la forma específica en que se mide el grado de igualdad que existe en la distribución de la renta. Habitualmente se elaboran una serie de coeficientes de concentración,¹⁶ siendo el más comúnmente usado el de Gini. Este coeficiente, que tiene como principal ventaja su simplicidad y sencillez intuitiva, constituye una conveniente aproximación al problema en referencia. Sin embargo, es necesario tener presente que este indicador adolece de deficiencias, las que, de no ser debidamente consideradas, pueden promover apreciaciones erróneas en torno a lo que verdaderamente está ocurriendo con la distribución del ingreso. Un ejemplo inmediato al respecto es el caso en el cual un gobierno lleva adelante una política social claramente ineficiente, mediante la entrega de un mismo aporte de recursos -por ejemplo \$ 1.000- a todos los individuos del país, indepen-

¹⁵ En el caso específico de economías como la chilena, el que se examina más adelante, la implementación de un programa de apertura, conjuntamente con un ajuste en el tamaño del sector público, parece haber provocado importantes modificaciones en la estructura de remuneraciones de los diferentes tipos de capital humano. Un ejemplo elocuente al respecto es el referido a la liberalización financiera, la que produjo una fuerte demanda por habilidades altamente escasas en el corto plazo, provocando significativas rentas a los poseedores de la misma.

¹⁶ Una discusión sobre este tema se encuentra en D. G. Champernowne "A Comparison of Measures of Inequality of Income Distribution" *The Economic Journal*, Dec. 1974.

dientemente de su nivel de ingresos. En este caso, necesariamente, el coeficiente de Gini mejora, no obstante que, como reflejo de los resultados de la política social en práctica, sus indicaciones son equívocas.

Desde luego, un mayor análisis acerca de las ventajas e inconvenientes del coeficiente de Gini escapa a los objetivos del presente estudio; sin embargo, es necesario reconocer que un análisis adecuado de éste exige de un reconocimiento de sus limitaciones.

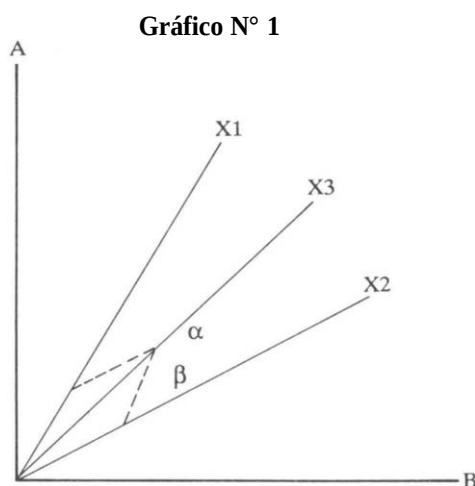
4. Consideraciones Metodológicas acerca de la Medición del Porcentaje de Población en Pobreza

Como se mencionó anteriormente, en el análisis de la situación social que se registre en una economía es necesario tener presente que la distribución del ingreso que se observe en la misma constituye un fenómeno diferente, y no necesariamente vinculado con el tema de la pobreza. Ello, no obstante que a menudo se verifique que la situación de los grupos de menores ingresos describe un estado de pobreza. De este modo, es necesario insistir que, desde un punto de vista económico, la preocupación por el tema de la pobreza refleja una inquietud conceptualmente distinta a la de una eventual desigualdad en la distribución de la riqueza o ingreso, aspecto que tiene un alto componente normativo.

Para la comunidad como un todo, y muy especialmente para quienes tienen la responsabilidad de ejecutar la política económica, la existencia de un grupo de personas con un nivel de ingresos insuficientes como para cubrir sus necesidades básicas representa un problema de enorme importancia. De esta manera, el hecho de que un segmento de la población se encuentre en estado de pobreza demanda un mayor esfuerzo solidario de aquellos que tienen un nivel de ingresos más alto y, al mismo tiempo, exige una gestión más eficiente del gobierno en su política fiscal. Así, una apropiada evaluación del tema de la pobreza demanda responder las siguientes interrogantes: a) ¿Qué nivel de pobreza existe en el país? b) ¿Cuáles son las determinantes más próximas de esa situación de pobreza? c) ¿Cuán eficiente ha sido la política económica en contribuir a atenuar este problema? y d) ¿Qué estrategias deberían seguirse al respecto? En esta sección se aborda, fundamentalmente, la primera interrogante, dejándose los aspectos relativos a la eficiencia de la política fiscal para las secciones siguientes.

La medición del porcentaje de la población que se encuentra en condiciones de pobreza es un tema que no está exento de dificultades. Ello, por cuanto el concepto inherente a la definición de pobreza se refiere a la

satisfacción de un nivel mínimo de consumo, lo que se ha denominado satisfacción de las necesidades básicas de los consumidores. Sin embargo, esto último exige establecer un nivel de consumo de características¹⁷ (proteínas, calorías, educación, confort, etc.) y no de bienes específicos. De este modo, el consumidor buscará la combinación de bienes que le permita acceder, al más bajo costo, a un cierto nivel de satisfacción de sus necesidades básicas. Como se indica en el Gráfico N° 1, una misma combinación (punto α) de las características A y B se puede conseguir con diferentes fórmulas de consumo de los bienes X_1 , X_2 y X_3 .



Una situación más compleja aún se plantea cuando la línea que define un consumo mínimo de características se establece a nivel familiar, como ocurre habitualmente en los estudios de pobreza. En este caso, la combinación mínima de características también irá evolucionando en el tiempo, en función, por ejemplo, del tamaño del grupo familiar y la estructura de edades de los miembros del mismo. Así, es diferente la "estructura de consumo mínima", definida ésta en términos de características cuando el grupo familiar tiene niños menores de un año, al caso en que éstos sean adolescentes. Luego, independientemente de la evolución de las "demandas mínimas por características de los padres", es posible inferir un movimiento en la estructura de demandas mínimas de

¹⁷ Al respecto, véase K. Lancaster "A New Approach to Consumer Theory" *J.P.E.* vol. 74, 1966.

ciertos atributos por parte del grupo familiar, por el simple hecho de que los hijos van creciendo, lo que a nivel agregado implica establecer un vínculo entre el conjunto de necesidades y la forma de la pirámide poblacional.

En consecuencia, en el establecimiento de una canasta de consumo de bienes que provea de una cierta combinación de características, que en el Gráfico N° 1, por ejemplo: $C_{\min} = a_1 X_1 + a_2 X_2$, de modo que $Y_{\min} = a_1 X_1 P_1 + a_2 X_2 P_2$, es necesario tener en cuenta que la "fórmula" para acceder al punto puede ir cambiando, lo que también puede suceder con dicho punto.

De este modo, a pesar de los innegables méritos que tiene la construcción de determinados niveles de consumo mínimo del grupo familiar, es necesario tener presente que la eficacia de este método es limitada y corresponde reconocer sus problemas. Así, en el plano estrictamente teórico, esta metodología debería reconocer la naturaleza dinámica de la canasta mínima, como también la incidencia de elementos de tipo local o regional sobre la misma. Dentro de la primera categoría de elementos, corresponde incorporar el tamaño de la familia, las alternativas de sustitución entre bienes que producen un mismo resultado en atributos, como los más importantes. En la segunda categoría, cabe incorporar la influencia del clima, geografía, etc., en la confección de la canasta.

Si en alguna medida se logra resolver el problema de elaborar una canasta de consumo mínima adecuada,¹⁸ el paso siguiente consiste en contrastar esta magnitud con la posibilidad de que los diferentes grupos de la población accedan a ésta. Habitualmente lo que aquí se realiza es comparar el nivel de esta canasta con los ingresos que reportan -de alguna fuente que se considere adecuada para este propósito- los diferentes segmentos de la comunidad. Sin embargo, nuevamente aparece el problema metodológico planteado en la sección 2 con respecto a las exigencias estadísticas que plantea el estudio de la pobreza. En efecto, la caracterización de la pobreza requiere contar con estadísticas adecuadas *acerca del nivel efectivo de consumo, o en su defecto de ingreso*, de los diferentes sectores de la comunidad. En esta tarea es necesario tener en cuenta que una buena parte de las mediciones de ingreso que habi-

¹⁸ Una interesante alternativa a este método consiste en evaluar la evolución del porcentaje de pobreza en el tiempo sobre la base de más de una canasta de consumo, de manera de atenuar los riesgos que provoca trabajar solamente con una cierta estructura de consumo. Una discusión formal sobre este tema se encuentra en A. B. Atkinson "In the measurement of Poverty" *Econometrica* July, 1987.

tualmente se utilizan provienen de encuestas realizadas para medir la distribución del ingreso, por lo que presentan el problema antes mencionado. Además, una correcta medición del *nivel de ingreso efectivo* de los agentes requiere incorporar los bienes y servicios que *efectivamente* reciben los individuos de parte del gobierno. De este modo, el "ingreso percibido" (y^*) por los agentes contendrá un elemento "autónomo" (y), más la provisión de bienes que entrega el gobierno (ϕg).

$$(1) y^* = y + \phi g$$

Al evaluar la ecuación (1) a nivel de los diferentes deciles de ingreso es posible apreciar tanto el verdadero contenido social que tiene la política fiscal (cuánto es el nivel de "g" que está dirigido a los grupos con menor ingreso autónomo) como también cuán eficiente es esta política en llegar a los grupos objetivos (tamaño de ϕ). De este modo, una política puede tener un alto contenido social -por ejemplo, asignarse preferentemente recursos para la alimentación de los grupos más pobres, como desayunos escolares-, pero que, por razones de eficiencia, el porcentaje de éstos que efectivamente llega a los grupos objetivos sea relativamente bajo.

En consecuencia, para conseguir una adecuada medición de nivel de pobreza que existe en la economía es necesario aproximar el nivel de consumo que efectivamente tienen los individuos a través de una estimación del ingreso percibido, el que conjuntamente con el autoconsumo ($\bar{c}$) definen un cierto nivel de consumo efectivo (c^*), como se indica en la ecuación (2).

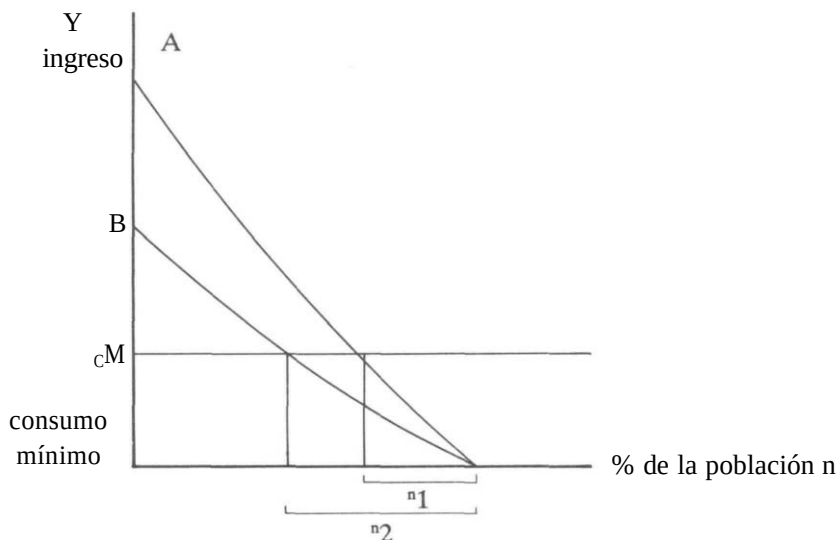
$$(2) c^* = y^* + \bar{c}$$

En la medida en que se admita como válido el razonamiento anterior, es posible conjeturar que una medición del nivel de pobreza que no incorpore adecuadamente la influencia de la política social y el autoconsumo promoverá sesgos de importancia en este cómputo. Un ejemplo ilustrativo al respecto es el caso en el que la economía atraviesa por un ciclo recesivo, con un elevado nivel de desocupación, lo que se traduce en un bajo ingreso autónomo "y". Sin embargo, si la política social es altamente eficaz en términos de concentrar adecuadamente sus esfuerzos en los grupos más pobres y consigue atenuar de un modo efectivo el impacto del ciclo adverso, entonces es razonable esperar que el nivel de consumo efectivo de los agentes no se afecte grandemente, lo que en el límite llevaría a concluir que el nivel de pobreza en la economía no ha cambiado. Ello, no obstante que

una medición de este porcentaje, que se sustente en el ingreso autónomo, reflejará un incremento en el nivel de pobreza para una misma canasta.

La idea anterior se ilustra en forma más precisa en el Gráfico N° 2. En él se describen el nivel de ingreso y el porcentaje de la población que tiene acceso a determinados niveles del mismo.

Gráfico N° 2



"1 = porcentaje de la población en pobreza en estado 1.

"2 = porcentaje de la población en pobreza en estado 2.

Supongamos que a partir de una situación de ingresos definida por la curva A A tiene lugar un ciclo recesivo, el que origina una pérdida de ingresos de ε % a todos los miembros de la comunidad. En este caso, es incuestionable que una conducta pasiva de la autoridad económica provocará un aumento en el nivel de pobreza desde un n_1 % de la población a un n_2 %. Sin embargo, supongamos que se lleva adelante una política social eficiente, de manera que se consigue elevar la transferencia efectiva a cada persona que se encuentre bajo la línea de pobreza en un porcentaje igual a un ε % de su ingreso, de modo que:

$$d\phi .g + \phi .dg = \varepsilon .y$$

$$\forall C_i < C_{\min}$$

En este caso, el porcentaje de la población en pobreza se mantiene constante respecto de la situación original, no obstante que las mediciones basadas en el criterio de ingreso autónomo reportan un aumento de la pobreza. El sesgo que comete esta medición como porcentaje del consumo mínimo, cualquiera sea la forma en que éste se encuentra definido, es igual

$$S_1 = \frac{d\phi.g + \phi.dg}{cM}$$

Mientras que el sesgo en la medición del porcentaje de pobreza es:

$$S_2 = \frac{n_2 - n_1}{n}$$

5. El Marco Macroeconómico: Chile 1970-1987

Durante los últimos veinte años el desempeño de la economía chilena se ha visto afectado por diversos factores, tanto de índole exógena a la misma -importantes fluctuaciones en el nivel de los términos de intercambio y las tasas de interés internacionales- como de origen endógeno, derivados de modificaciones en la estructura económico-institucional. Ciertamente, la profundidad de estos fenómenos ha incidido de modo determinante en la evolución del sistema económico y sus resultados. Sin embargo, la compleja interrelación existente entre las perturbaciones exógenas, los cambios institucionales y las reacciones de la política económica frente a ambos tipos de situaciones, hacen difícil establecer causalidades entre determinados resultados específicos y su eventual origen.

En el caso de la situación social que prevalece en la economía, el problema es similar, por cuanto resulta complejo aislar relaciones causa-efecto, por ejemplo, entre las decisiones de política económica y el nivel de pobreza, si no se toma debida cuenta del impacto que tienen los cambios en el entorno externo sobre el nivel de ingresos de la economía. Además, es necesario insistir en lo señalado anteriormente respecto de la lenta maduración que parece caracterizar los procesos de cambio en los indicadores sociales, en la medida en que la trayectoria de tendencia de los mismos se encuentra vinculada con el nivel y composición del capital

humano de la economía, más que con el nivel de una "variable estado" como el nivel de producto que se alcance en un momento del tiempo.

Lo anterior no implica desconocer la influencia de los ciclos económicos sobre la pobreza y la distribución del ingreso, por cuanto, de hecho, la incidencia sobre estas variables existe, en particular, porque usualmente se mide el ingreso observado y no un indicador del ingreso permanente para determinar el porcentaje de la población en condiciones de pobreza.

Como se mencionó, una adecuada evaluación de la forma en que ha evolucionado la situación social en Chile durante la presente década requiere identificar la influencia de los factores exógenos al manejo económico interno, evaluar la eficiencia de éste y, en particular, en lo relativo a política social. En la siguiente subsección se realiza un breve recuento de los principales desarrollos acaecidos en la economía chilena durante los últimos veinte años, poniéndose especial énfasis en aquellos eventos que aparecen más estrechamente asociados a la situación de pobreza y distribución del ingreso posteriormente resultantes.

5.1 El Entorno Macroeconómico

Con la elección del gobierno socialista de Salvador Allende en 1970 se acentuaron las tendencias hacia una mayor intervención estatal en la economía, las que, con mayor o menor intensidad, se habían venido observando desde la Gran Depresión de los años 30. La estrategia económica del nuevo gobierno tenía dentro de sus objetivos el logro de una redistribución del ingreso desde los capitalistas hacia los trabajadores,¹⁹ proyectándose, de este modo, una reducción en los niveles de pobreza.

Como resultado de una percepción "keynesiana-ingenua" de la economía, en la que se estimaba que la existencia de algún grado de capacidad instalada disponible representaba un desaprovechamiento de recursos, el que era susceptible de ser aprovechado por la política económica, en 1971 se expandió fuertemente el gasto público y la cantidad de dinero. Paralelamente, se acentuó el control de precios que hasta entonces prevalecía, en tanto que se acrecentaban las distorsiones cambiarias y restricciones al comercio exterior con el objeto de atenuar el impacto sobre la balanza de pagos de la política de demanda agregada en

¹⁹Odeplan, *Resumen del Plan de la Economía Nacional 1971 - 76*, Santiago, 1971.

implementación. Los resultados conseguidos por esta agresiva política económica fueron ciertamente espectaculares en 1971 -y también más tarde, aunque en otro sentido-, por cuanto el PGB creció en un 9,0% ese año, la tasa de desempleo se redujo a un 3,3%, los salarios reales crecieron en un 17,0%, todo lo cual hizo posible un aumento en la participación del trabajo en el Ingreso Nacional, desde un 52,3% en 1970 -nivel que ya era superior en 3,9 puntos porcentuales al promedio de la década del 60- a un 61,7%.²⁰ A primera vista, los cambios promovidos por la política económica eran altamente positivos en términos de los objetivos que esta misma se había propuesto.

Al mismo tiempo que comenzaron a manifestarse los efectos de los desequilibrios macroeconómicos provocados por la mencionada estrategia -aumentos en la inflación, proliferación de los mercados negros, agotamiento de las reservas internacionales, parecieron agudizarse las presiones dirigidas a promover una redistribución de la propiedad. De este modo, bajo intervención directa ("toma"), y estatización por medio de la "vía administrativa" de empresas y propiedades agrícolas, se provocó un severo cambio en la estructura de propiedad del capital de la economía. En el plano de los incentivos de los agentes, lo ocurrido significaba un claro vuelco desde la inversión la que en estas circunstancias resultaba particularmente riesgosa y poco rentable hacia la especulación, todo lo cual debía repercutir en un futuro próximo en contra de la participación del trabajo y a favor del capital.²¹

El cambio de gobierno ocurrido a mediados de 1973 significó un giro violento en la orientación de la política económica, debiendo ocuparse

²⁰ No obstante el hecho de que el estado de la distribución funcional del ingreso no describe lo que realmente ocurre con la distribución personal, ni tampoco con el nivel de pobreza prevaleciente, sus variaciones reflejan, de algún modo, el grado de agresividad con que la política económica alentó una modificación en las remuneraciones relativas de los factores. Ciertamente, este juicio debe ser calificado por el hecho de que lo que aquí se denomina ingresos del capital no necesariamente responde a la concepción típica de retornos sobre la inversión, puesto que aquí también se incorporan trabajadores por cuenta propia de muy bajo nivel de ingreso, los que por el tipo de función que realizan son calificados como "capitalistas".

²¹ La creciente descapitalización de la economía que involucraba esta estrategia, conjuntamente con el mayor riesgo para la actividad empresarial que representaban las también crecientes presiones sindicales y confiscaciones, hacían razonable esperar que una recuperación de la actividad económica exigiría de un mayor nivel de inversión y de un mayor premio para los empresarios que estuvieran dispuestos a asumirla.

ésta en el corto plazo, como objetivo prioritario, del restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos. La magnitud de los desequilibrios subyacentes queda de manifiesto al comprobarse que la inflación en 1973 era superior al 500%; el déficit del sector público superaba el 25% del PGB, mientras que las reservas internacionales habían llegado a un nivel crítico.

Lo que se insinuaba como una política de estabilización relativamente conservadora, se transformó en una de *shock* en 1975, como consecuencia de la severa caída en los términos de intercambio, ocurrida luego de la crisis del petróleo, que fue superior al 40% en ese año. La violenta caída en la demanda agregada requerida por el programa de estabilización y ajuste tuvo una de sus manifestaciones en la elevación de la tasa de desempleo y la caída de los salarios reales. Así, la tasa de desocupación alcanzó a un 14,9% en 1975, en tanto que los salarios reales cayeron en un 2,7% respecto de 1974 y 34,3% en relación a 1970.

Un aspecto importante de considerar en la posterior evaluación del desempleo, y su impacto en los indicadores sociales fue la ejecución de un programa de ajuste fiscal que llevó a reducir fuertemente, ya sea a través del despido o del retiro voluntario,²² la dotación de empleados públicos. Ello debido al alto grado de especificidad del capital humano de estos trabajadores, lo que los convertía en recursos difíciles de ser reasignados dentro de la economía, al menos sin ajustes importantes en la estructura de salarios. Con relación a este punto, es interesante hacer presente que a partir de la década del 60 se había acentuado el crecimiento del empleo en el sector público. Así, de acuerdo a estimaciones de Echeverría (1985),²³ citadas en un reciente estudio de Uthoff y Pollack,²⁴ el empleo público aumentó a una tasa promedio anual de 7,0% entre 1964 y 1973. Este crecimiento, más que reflejar un aumento verdadero en la capacidad de la economía de generar ocupaciones productivas, parece evidenciar lo contrario, en particular considerando que el PGB creció a una tasa promedio

²² Cabe recordar que un mecanismo utilizado para reducir el tamaño de ocupados en el sector público fue la flexibilización de las condiciones necesarias para jubilar, lo que estimuló a numerosas personas a hacer uso de este beneficio para ingresar a una búsqueda activa de empleo.

²³ R. Echeverría *Empleo Público en América Latina*. Serie de Investigación sobre Empleo N° 26, PREALC.

²⁴ M. Pollack y A. Uthoff "Pobreza y Mercado de Trabajo en el Gran Santiago 1969-1985" Encuentro Anual de Economistas 1986.

de 2,5% durante el período mencionado, mientras que la inversión real no creció entre ambos años.²⁵ La expansión de las actividades del gobierno en la economía, las que llevaron también a crecientes necesidades de financiamiento del mismo, promovió una estructura de ocupación altamente inestable en la medida en que la productividad de los servicios provistos por el gobierno parece haber observado un rendimiento inferior a la tasa de crecimiento del PGB.²⁶

En un plano teórico, es ciertamente posible conjeturar alguna fórmula de ajuste del nivel de gasto interno que hubiese permitido una gradual reasignación de los empleados públicos y de los trabajadores añadidos a las empresas durante el período de intervención o "toma". Sin embargo, el cuadro externo marcadamente adverso, junto con la imperiosa necesidad de "golpear" las expectativas inflacionarias de manera de conseguir una caída sostenida en la tasa de inflación, no dejaban demasiado espacio para la puesta en marcha de estrategias de tipo gradualista.

No obstante la severidad del programa de ajuste implementado, la economía chilena observó a partir de 1977 un crecimiento en sus niveles de actividad, salarios reales y empleo. Ello a pesar de que la mantención de una política de reajustes salariales sobre la inflación pasada conjuntamente con elevadas tasas reales de interés conspiraron contra una recuperación más rápida en el empleo productivo.²⁷

Como se indicó anteriormente, la descapitalización experimentada por diversos sectores productivos durante el gobierno de la Unidad Popular, y "probablemente" en la agricultura desde antes, promovió fuertes

²⁵ Cuando se considera el crecimiento de la inversión es necesario tener también en mente la rentabilidad de la misma. Ello por cuanto es poco razonable esperar que ésta no hubiese estado significativamente influida por las numerosas distorsiones y regulaciones a la actividad económica entonces prevalecientes. Sobre la calidad de las inversiones realizadas en este período, véase D. Wisecarver "¿Qué pasó con la Economía Chilena?". *Estudios Públicos* 11 (Invierno 1983).

²⁶ Las crecientes necesidades de financiamiento del sector público, manifestadas en una tasa de inflación también en aumento, a pesar de los numerosos controles de precios prevalecientes, dejaban en evidencia un desequilibrio que requeriría ser corregido en algún momento, lo que necesariamente atravesaba por una disminución de los gastos del gobierno y, en consecuencia, en el personal ocupado en las reparticiones públicas.

²⁷ Sobre este tema, véase F. Rosende "Una Interpretación del Desempleo en Chile". *Documento de Trabajo*, 89, CEP, 1987.

rentas en beneficio del escaso capital disponible en la economía luego de la liberalización de precios, lo que significaba que la distribución del ingreso debía modificarse en beneficio de este grupo, dada la situación expuesta. En consecuencia, es necesario destacar que en este resultado no sólo influyó lo ocurrido como producto del programa de adecuación en el gasto, sino que también la situación en que se encontraba la economía al inicio de este programa de ajuste y liberalización.

En otro plano, es indiscutible que la ejecución de un programa de apertura al comercio exterior, conjuntamente con una liberalización interna de los mercados, estimuló un cambio en la estructura de demanda, lo que por cierto debía manifestarse en una modificación en las tasas de retorno relativas del capital humano. Este efecto, el cual no parece a priori cuestionable, si estas modificaciones en la rentabilidad relativa de los diferentes sectores y tipos de capital humano iban a constituir el factor dinámico dentro de la economía, junto con ser acompañado por aumentos en el índice general de remuneraciones, también fue unido a la mantención de una elevada tasa de desempleo.

Se ha tendido a otorgar una connotación negativa a los cambios en las rentabilidades relativas de los distintos tipos de capital físico y humano, no obstante que en la práctica éste parecía ser un resultado predecible y también deseable dentro del proceso de transformación que se inducía, similarmente a lo predicho por la curva "J" de Kuznets.²⁸ Como se señaló, desafortunadamente este proceso de reacomodación de precios y rentabilidades relativas fue acompañado por una severa pérdida de ingresos para la economía, como resultado del *shock* de los términos de intercambio antes mencionado.

Durante este período de crecimiento de la economía (1976-1981), la política fiscal orientó sus esfuerzos hacia una mayor gestión social, dejándose en manos del sector privado aquellas actividades en las que su labor fuese más eficiente que la del gobierno, consecuentemente con el principio de subsidiariedad. Similarmente, se implementó una nueva legislación laboral, la que tenía como uno de sus propósitos básicos flexibilizar las negociaciones laborales y situar éstas a nivel de las empresas

²⁸ Como se indicó anteriormente, en la medida en que estas mayores rentas obtenidas por determinados factores productivos no hubieran sido el resultado de regulaciones al mercado, sino que de la coyuntura, era razonable esperar que su misma existencia estimulara una mayor inversión en capital humano y físico, de modo de eliminar estas rentas.

y no de un agregado heterogéneo como sucedía anteriormente, donde las negociaciones de salarios se realizaban entre una central obrera -con clara inspiración política- y el gobierno, quedando de lado los empresarios, quienes, finalmente, debían solventar estos acuerdos. Desde luego, una mayor flexibilización en el mercado laboral era un prerequisite básico para conseguir un mejoramiento estable en los niveles de ingreso y empleo de los grupos más pobres, especialmente si no parecía viable con la estabilidad macroeconómica continuar aumentando el empleo público a tasas anuales del orden de 7%, como había ocurrido anteriormente. Sin embargo, la promulgación de una regla de indexación automática de salarios, junto con estos cambios en la legislación laboral, impidieron que se verificara un aumento más acelerado en el empleo, al mismo tiempo que planteaba una seria amenaza a la estabilidad del mismo frente a eventuales *shocks* de origen real.

El papel de la política salarial durante todo este proceso de estabilización y crecimiento no puede ignorarse, por su incidencia sobre el nivel de contratación y, en consecuencia, de los ingresos de los desempleados. Probablemente en los comienzos del programa de ajuste la fórmula de reajustar los salarios sobre la base de la inflación pasada impidió que los ocupados experimentaran una caída importante en sus ingresos, la que parecía inherente a una etapa postcrisis, con baja inversión y ahorro. Sin embargo, en un mediano plazo ésta significó postergar una caída importante en el desempleo, como consecuencia de la rigidez introducida en el movimiento de precios relativos por esta restricción.

Otra reforma de importancia introducida durante el período de referencia fue el cambio en el sistema previsional, desde un sistema de reparto a uno de capitalización individual. Con esta reforma se pretendía mejorar la eficiencia en el uso de este ahorro, incrementar el grado de certidumbre de los trabajadores con respecto al ingreso que recibirían en su etapa de retiro, homogeneizar los tratamientos previsionales entre los distintos sectores, de manera de evitar la proliferación de privilegios amparados por el gobierno, y elevar el nivel de ingreso de los pensionados.

Más allá de toda discusión relativa a las virtudes y defectos del nuevo sistema, es interesante hacer presente que la situación de ingresos de los pensionados del antiguo sistema planteaba serios problemas relativos a la capacidad de éstos de sostener sus niveles de consumo en el tiempo. Al respecto, es interesante mencionar que ya a comienzos de la década pasada algunos economistas, con un pensamiento afín a la política económica que se había implementado en gran parte en la década del sesenta, manifestaban sus aprensiones respecto del impacto social y distributivo del sistema

previsional vigente.²⁹ Adicionalmente, se planteaba la inquietud por el impacto adverso que tendría sobre el nivel de empleo el encarecimiento en el costo de la mano de obra provocado por el sistema de cotizaciones entonces vigente: "..., aunque el problema es mucho más complejo, no está de más recordar el efecto negativo sobre el empleo que tiene el actual sistema de cotizaciones previsionales. Tiende a encarecer el costo de un nuevo trabajador contratado, por encima del salario que se paga. El efecto es que incentiva el uso de técnicas de producción más mecanizadas, dificultando el aumento de la ocupación y contribuyendo, por lo tanto, a la cesantía".³⁰

Durante el período 1976-1981, el que corresponde a una fase expansiva de la economía, se observó una tasa de desempleo persistentemente elevada, aunque declinante; el nivel de salarios reales creció sostenidamente, en tanto que la participación relativa del trabajo en el ingreso geográfico alcanzó un promedio de 51% versus un 48,4% observado en la década del 60.

Naturalmente, una visión más completa del impacto del ciclo económico sobre el nivel de ingreso y consumo de los grupos más pobres requiere considerar la influencia de la política social como elemento amortiguador del *shock* adverso provocado por la caída de los términos de intercambio ocurrida en 1975. Luego, en el análisis de la situación social prevaleciente en Chile durante el período de referencia, es necesario aislar la influencia de una perturbación exógena, como fue la caída de los términos de intercambio, la que llevó a que éstos registraran entre 1976 - 1981 un nivel inferior en un 50,6% al prevaleciente en 1970, y el estado en que encontraba la economía al comienzo del proceso de estabilización, el que configuraba un cuadro en donde parecía inevitable un posterior deterioro en el ingreso relativo de los trabajadores y un aumento en el retorno sobre el capital. Finalmente, en el plano más directamente vinculado con la política económica entonces vigente, es necesario señalar la influencia de la liberalización al comercio exterior, de la política de remuneraciones prevaleciente y de la política social implementada durante este período. Sin una adecuada identificación de la influencia de los

²⁹ Por ejemplo, véase A. Foxley y O. Muñoz "Redistribución del Ingreso, Crecimiento Económico y Estructura Social: El Caso Chileno" Documento N° 27, *Estudios de Planificación*, Cieplan, mayo 1973.

³⁰ Foxley y Muñoz, *op. cit.*, p. 37.

diferentes factores intervinientes, es fácil arribar a conclusiones erróneas en cuanto a cuáles han sido los factores causantes de los movimientos que pudieran haber tenido lugar en la situación social.

Con respecto a la influencia de la apertura al comercio exterior, son diversos los planteamientos que se han realizado, responsabilizando a ésta del aumento en la tasa de desempleo y de un eventual deterioro en la distribución del ingreso.³¹ Sin embargo, en general se ignora en el desarrollo de esta hipótesis la influencia del deterioro en el escenario externo. Por otra parte, tampoco se hace mención al hecho de que con los niveles y estructura de protección imperantes hasta el inicio del proceso de liberalización del comercio exterior, se estimulaba una distribución regresiva del ingreso, favoreciéndose a aquellos grupos con mayor capacidad de presión sobre los reguladores. Tampoco se considera el hecho de que estudios disponibles acerca de la incidencia de la estructura y nivel de protección existentes en el período previo a la reforma arancelaria indican que ésta provocó un sesgo en contra del trabajo.³² Adicionalmente, no se ha señalado la existencia de una relación, teóricamente clara, entre un mayor grado de diversificación en el comercio exterior y una mayor estabilidad en los ingresos de la comunidad, aspecto que resulta particularmente trascendente para los grupos de más bajos ingresos, los que tienen menores posibilidades de proteger sus niveles de consumo frente a fluctuaciones en el ingreso.

El proceso de liberalización de la economía y la apertura al comercio internacional, registrados a partir de mediados de la década pasada, significaron un profundo cambio en la estructura de precios relativos prevaleciente, como también en la cantidad y calidad de los bienes disponibles para ser consumidos por la población. Así, junto con el estímulo que significaba la competencia externa para los productos locales, los consumidores pudieron acceder a nuevos bienes y formas más sofisticadas de consumo, siendo particularmente notable el incremento observado en el consumo de bienes durables (Véase Cuadro N° 2). Este cambio en las posibilidades y tipo de consumo es un elemento que no puede ser ignorado en la evaluación de los resultados sociales del período, por cuanto es

³¹ Por ejemplo, véase P. Meller "Análisis del Problema de la Elevada Tasa de Desocupación Chilena". *Colección Estudios Cieplan* N° 14, 1984.

³² Por ejemplo, véase V. Corbo y P. Meller "Estrategias de Comercio Exterior y su Impacto sobre el Empleo: Chile en la Década del 60". *Estudios de Economía* 13, primer semestre 1979.

incuestionable que la calidad del consumo promedio es un aspecto importante dentro de la evaluación del nivel de vida de la población.

El crecimiento del PGB registrado durante el período de expansión de la economía entre 1976 y 1981 -el que gradualmente parecía ir eliminando el problema del desempleo- se detuvo bruscamente en 1982.³³ Ello, como resultado de una nueva reducción en los términos de intercambio,³⁴ esta vez en un 21%, conjuntamente con una brusca elevación de las tasas de interés reales prevalecientes en los mercados externos. Como consecuencia de esta caída, los términos de intercambio alcanzaron en 1982 un nivel correspondiente a un 33,5% del nivel observado en 1970.

El deterioro en el escenario externo significó un severo golpe sobre el funcionamiento de la economía. En particular, dado que el fuerte crecimiento observado entre 1977 y 1981 parece haber estimulado una expectativa de ingreso permanente más alto en la comunidad. Ello a juzgar por el comportamiento seguido por el precio de los bienes durables y el valor de las acciones de las empresas durante ese período.

La necesidad de realizar un enérgico programa de ajuste en el nivel de gasto de la economía, dada la imposibilidad de sostener un déficit en cuenta corriente como el observado en 1981, que alcanzó a aproximadamente un 120% de las exportaciones de bienes, llevó a una sostenida devaluación real del peso, una disminución de los salarios reales y una caída del PGB que alcanzó a un 14,3% en 1982. En este período recesivo la tasa de desempleo se elevó a cerca de un 20% en 1983, mientras que el total de personas adscritas a los programa de empleo de emergencia del gobierno alcanzó a aproximadamente 500 mil. Paralelamente, no es posible ignorar que el valor del capital de la economía experimentó una brusca caída, una de cuyas manifestaciones fue la reducción exhibida por el índice de precios de las acciones, el que en 1982 registraba un nivel inferior en un 21,1% al prevaleciente en 1981, y en 1983 era inferior en un 36,6%. Detrás de la caída en el valor de las acciones, se evidenciaban las significativas pérdidas patrimoniales que había representado esta recesión para los dueños de

³³ En 1982 el PGB observó una caída de 14,3%, mientras que el nivel de ocupación se redujo en aproximadamente un 11% entre septiembre de este año e igual mes del año anterior.

³⁴ La explicitación del *shock* de términos de intercambio que afectó a la economía chilena no implica desconocer la influencia de otros factores dentro del proceso recesivo; sin embargo, es importante para el análisis precisar la magnitud del impacto exógeno que enfrentó la economía chilena.

empresas y bancos. Así, es necesario recordar que el colapso de los principales bancos privados a raíz de la crisis financiera ocurrida en 1983 significó una importante reasignación del capital de la economía desde los grupos económicos que anteriormente controlaban los bancos y también las empresas asociadas hacia el Estado. Aun cuando es indiscutible el hecho de que el gobierno estaba asumiendo el control de negocios en dificultades, tampoco se puede desconocer que esta situación fue originada por la pérdida de riqueza que produjo la recesión para los dueños de estas empresas. Luego, una apropiada medición de la distribución del ingreso, en especial de la riqueza, debería haber capturado algún efecto del ciclo recesivo sobre la riqueza e ingreso de los dueños del capital. Lo anterior no implica postular que el efecto del ciclo recesivo haya sido más importante para los grupos de más alto ingreso, ni tampoco lo contrario. Lo que se plantea es la necesidad de ubicar el análisis de la situación social de la economía sobre variables que verdaderamente reflejen el interés de la comunidad por la suerte de los más pobres, debido a los problemas que plantea la utilización de indicadores, tales como los coeficientes de distribución del ingreso. Más aún, existe la posibilidad de que una correcta medición del impacto distributivo de la recesión de 1982-1983 pudiera llevar a concluir que éste fue progresivo, promoviendo, en consecuencia, una mayor igualdad en la distribución del ingreso. Sin embargo, este resultado no parece demasiado relevante si el porcentaje de caída en el ingreso de las familias significó aumentar el de la población que vivía en condiciones de pobreza.

Entre 1982 y 1987 la economía chilena ha realizado un importante esfuerzo de ajuste para armonizar sus niveles de gastos con las posibilidades de financiamiento disponibles en el mediano plazo para el mismo. Esta opción ha significado desechar el logro de crecimiento más rápido en los períodos en donde se aprecian mayores holguras, al percibirse un grado importante de inestabilidad en el escenario externo dentro del cual éstas se insertan. Por otro lado, se ha procurado canalizar una parte sustantiva de los mayores recursos que ha ido generando la economía durante este período de recuperación y también de las eventuales ganancias derivadas de un mejoramiento en los términos de intercambio, para elevar los niveles de inversión. Ello, dada la estrecha asociación que existe entre la capacidad de crecer y generar ocupaciones estables, por un lado, y la tasa de inversión, por el otro.

Como resultado de la estrategia seguida para llevar a cabo el ajuste de la economía, se ha privilegiado el crecimiento del empleo productivo, lo que ha llevado a no interferir con el movimiento salarial resultante de las negociaciones que sostengan empresarios y trabajadores en las empresas.

Paralelamente, la política de gasto público ha procurado centrarse básicamente en los grupos de más bajos ingresos. Así, entre 1983 y 1987³⁵ el empleo productivo total ha crecido a una tasa promedio anual de 9,4%, mientras que a fines de 1987 la tasa de desempleo a nivel nacional llegó a 7,9%, lo que refleja de manera elocuente la capacidad de respuesta de la economía ante una política económica que provee de señales estables y predecibles.

5.2 La Política Social

Como se indicó anteriormente, el estudio de la situación social prevaleciente en una cierta economía en un momento determinado plantea serias dificultades de tipo metodológico. Sin embargo, al margen de la relevancia de éstas, es necesario tomar debida cuenta de la labor que realiza el gobierno a través de la política social, con objeto de amortiguar el impacto de las fluctuaciones económicas sobre el consumo de los grupos más pobres. Ignorar la existencia de un suministro de bienes y servicios por parte de las diferentes reparticiones públicas en el análisis del efecto del ciclo en el consumo de la población constituye, ciertamente, un serio error, el cual puede llevar a sesgos de importancia en la cuantificación del porcentaje de pobreza existente en la economía, o bien de la distribución del ingreso. Más aún, es razonable esperar que el sesgo que se introduce sea directamente proporcional al grado de eficiencia de la política social, de manera que la no inclusión del suministro de bienes y servicios a los más pobres dentro de un ciclo recesivo casi necesariamente lleva a concluir que la situación de este grupo ha empeorado.

El impacto inmediato de la política social no es fácil de evaluar, debido a los numerosos factores -tanto internos como externos- que han afectado durante las últimas dos décadas el nivel de ingresos de la comunidad.

La impresión de que la política de gastos prevaleciente hasta mediados de la década pasada habría promovido una importante transferencia de recursos hacia los sectores con mayor capacidad de presión política y no necesariamente sobre los grupos más pobres, llevó a la conclusión de que la eficiencia de la política social en términos de los resultados que lograra no tenía que ir acompañada de aumentos en el volumen de recursos disponibles para este fin, al menos en una primera etapa. Sin embargo,

³⁵ Se utilizan los datos de la encuesta de ocupación nacional que realiza el Departamento de Economía de la U. de Chile, entre septiembre de cada año.

quedaba pendiente una compleja tarea de reorientación del gasto hacia los grupos objetivo de la política.

Un aspecto importante dentro del diseño de la política social ha sido el propósito deliberado de las autoridades de no crear incentivos contrarios al trabajo, y la superación de la pobreza, como provocaría, por ejemplo, el otorgamiento de un simple subsidio de cesantía. Por el contrario, no obstante las naturales reasignaciones en las prioridades de la política social que produce un elevado nivel de desempleo, la orientación de mediano plazo de esta política consiste en actuar sobre los determinantes últimos de la pobreza, los que se asocian, principalmente, con la nutrición y enseñanza de los sectores más pobres.

Conviene recordar que en el contexto de un ciclo recesivo, caracterizado por una fuerte restricción de financiamiento del gasto interno, el costo de oportunidad de los recursos públicos que se retiran de la política social es extraordinariamente elevado. Por otra parte, tampoco puede ignorarse que la autoridad enfrenta un importante *trade-off* en el diseño de la política social, en la medida en que el uso de recursos para atenuar el impacto adverso de la coyuntura puede representar un retroceso o menor progreso en el logro de mejores niveles de vida de los sectores más pobres en el futuro. En este sentido, resulta razonable postular que en el diseño de la política social existe el problema económico habitual relativo a la determinación de la estructura óptima de gastos corrientes y gasto de capital, dadas la coyuntura por la que atraviesa la economía y las condiciones que, se estima, prevalecerán en el futuro.

En el análisis de los resultados de la política social, un aspecto de enorme importancia es el relativo a la determinación del porcentaje del gasto que efectivamente llega a los sectores más pobres. Para poder responder a esta inquietud es necesario contar con una encuesta familiar que capture el impacto de los subsidios estatales sobre el consumo de los más pobres. Con este fin se utilizó la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN), realizada en 1985 por la Universidad de Chile y Odeplan. Esta encuesta fue diseñada, precisamente, con el objeto de cuantificar el impacto de la política social sobre los más pobres, lo que llevó a encuestar cerca de 20.000 hogares en todo el país. De acuerdo con la metodología aplicada, se consideraron todos aquellos programas sociales que alcanzaron a un número de personas superior o igual a 50.000, lo que permitió obtener información acerca de un 95% del gasto social.

Para evaluar la incidencia distributiva de los diferentes programas sociales se procedió previamente a clasificar los hogares de acuerdo con su ingreso autónomo, definido éste como el ingreso total percibido por el hogar menos los subsidios monetarios e incluidas las pensiones generales.

Para evaluar los diferentes programas sociales³⁶ se determinó la magnitud de los bienes y servicios que los individuos encuestados declaraban recibir de estos programas, contrastándose este monto con la cifra que aparecía como gasto en cada uno de los programas sociales.

Al examinar la eficiencia distributiva de los diferentes programas, sobre la base de la magnitud de recursos que efectivamente recibían los tres deciles más pobres, fue posible concluir que un número importante de los programas sociales tenía un carácter redistributivo, aun cuando también quedaba un cierto margen no despreciable de reasignación disponible de recursos en otros programas con un menor grado de efectividad. Así, del análisis de la eficiencia distributiva de los programas se infiere que el gasto total en subsidios monetarios es progresivo, alcanzando casi al 50% de éste a los primeros tres deciles de hogares, el POJH (73,2%), el PEM (71,7%), el subsidio de cesantía (62,3%), el subsidio único familiar (67,3%), el programa de alimentación escolar (60,7%), y el programa de textos escolares (51,2%).

Sin embargo, otros programas tienen un reducido nivel de eficiencia distributiva, a saber: la asignación familiar (30,1%), gasto en Educación preescolar (45%), Educación Media Científico-Humanista (36,6%), Educación Media Técnico-Profesional (37,2%), Educación de Adultos (36,0%), Educación Superior (11,1%), aporte fiscal a las Universidades (9,9%), crédito fiscal universitario (17,6%), gasto total valorado de los subsidios de vivienda (35,9%), Subsidio Habitacional Tradicional (27,9%), Subsidio Corvi (32%), Sinap (7,1%), Ley Pereira (11,6%) y DFL 2 (27,1%).

Al evaluar el impacto distributivo de los diferentes programas, es importante ser cauteloso con el procedimiento que se utiliza en este propósito. En efecto, si se examina la eficiencia distributiva de cada uno de estos programas mediante la modificación que provoca en el coeficiente de Gini, al añadir al ingreso autónomo el valor de los recursos suministrados por cada uno de estos programas, se llega a la contradicción de que programas claramente más ineficientes en términos distributivos, como es el caso del gasto en educación, son calificados como más efectivos -por ejemplo el gasto en salud, el que es claramente más progresivo a la luz del criterio usado en el párrafo anterior- debido a que involucran un mayor volumen de recursos.

³⁶ Una evaluación del impacto distributivo de éstos se encuentra en el estudio "Impacto Redistributivo del Gasto Social". Dcto. Investigación N° 79, Depto. de Economía, U. de Chile, 1987.

6. Una Evaluación Global

Como se indicó inicialmente, pareciera que existen pocos temas económicos que provoquen tanto debate y polarización en las opiniones como el referido al estudio de la situación social, ya sea que ésta se evalúe en términos de la distribución del ingreso o del nivel de pobreza. De este modo, por una parte, se tiene que los analistas al evaluar el nivel de pobreza, que existiría en un momento determinado, parecen exagerar sus capacidades en cuanto a promover políticas que lleven a una pronta y definitiva erradicación de la pobreza. Para otros, el problema es más bien de tasas de descuento, de manera que este grupo de economistas prefiere conseguir un mejoramiento en los niveles de ingreso de los más pobres en forma relativamente rápida, confiando en que, de algún modo, se podrá sostener esta situación en el mediano plazo. Todo esto parece resultar en una vehemente competencia por producir diagnósticos y políticas dirigidos a corregir eficazmente la situación social existente.

Al momento de intentar una aproximación cuantitativa del tema, la dificultad de conseguir un entendimiento razonable entre los analistas se torna aun más compleja. Ello, por cuanto en el plano puramente distributivo las mediciones que se obtengan son juzgadas a la luz de un criterio igualitario, el que parece levantarse como una meta que debe ser satisfecha por la política económica. De este modo, normalmente se observa que a medida que se comprueban deterioros relativos en la distribución del ingreso, medida por ejemplo por cambios en el valor del coeficiente de Gini, esta evaluación rápidamente es juzgada como un resultado negativo de la política económica en implementación, o de las vigentes con anterioridad. Como se indicó antes, un deterioro en el grado de igualdad en la distribución del ingreso puede ser un resultado positivo para el buen funcionamiento de una economía, en la medida en que este deterioro surja de conductas empresariales innovadoras y no de privilegios creados por el gobierno. Más aún, no hay dudas de que el paso desde una sociedad primitiva a una sociedad moderna fue el resultado de la acción de individuos creadores y audaces, los que tomaron proyectos riesgosos con la expectativa de elevar sus niveles de ingreso, poder o prestigio. De este modo, el beneficio social resultante de estas innovaciones, que se manifestaba en una mayor cantidad y calidad de bienes y servicios disponibles para la comunidad, resultaba en un deterioro en la situación distributiva con respecto a lo que sería una sociedad sin rentas derivadas del adelanto tecnológico y la inversión. Desde luego, en este tipo de contexto, el cual ha caracterizado el desarrollo de las economías capitalistas desde fines del siglo pasado, la política económica procura mantener un clima de estabili-

dad y reglas claras, de manera de estimular la iniciativa privada, la que se mueve en la búsqueda de las rentas que el sistema genera y que alimentan su dinamismo y crecimiento. Por el contrario, en la mayoría de las economías latinoamericanas se implementó, luego de la Gran Depresión de los años 30, una estrategia de desarrollo en la que se privilegiaba la gestión económica del Estado y, dentro de ésta, la búsqueda de una mayor igualdad en la distribución del ingreso. Sin embargo, los resultados de estas estrategias contrastan dramáticamente. En efecto, mientras que en las economías capitalistas el deterioro en la distribución del ingreso producido en la primera fase del proceso de desarrollo fue seguido por una tendencia hacia una mayor igualdad y, en consecuencia, a una generalizada difusión de los beneficios del progreso, en la economía latinoamericana el creciente papel del Estado en la economía promovió un ahogo progresivo de la iniciativa privada, al mismo tiempo que las diversas regulaciones que originaba su gestión alimentaban privilegios y rentas no productivas hacia los grupos con mayor capacidad de presión.

En cuanto al tema de la pobreza, éste pareciera constituir un aspecto más objetivo y relevante como criterio de acción de la política social. Así, parece ser ampliamente aceptado que la gestión de un gobierno, en cualquier contexto económico, debe cautelar que los distintos grupos de la comunidad accedan a ciertos niveles mínimos de satisfacción de sus necesidades básicas. Este criterio involucra -como condición básica- la adecuada focalización de la política social en los sectores más pobres, con la asignación de recursos a la formación de capital físico y humano. En esta perspectiva, no pueden desconocerse los evidentes efectos sociales que tiene el hecho de que existan empresarios que asuman riesgos en la realización de proyectos de inversión, y que con ello creen nuevas fuentes de trabajo y riqueza para la economía. Luego, es indudable que el ataque a una de las manifestaciones más elocuentes de problemas sociales y de pobreza, como son los bajos ingresos y el desempleo, exige de la creación de un marco de estabilidad macroeconómica que favorezca la inversión; que permita a los empresarios ganar dinero con estos proyectos, y, en definitiva, estimule la ejecución de nuevas inversiones y proyectos.

No obstante los incuestionables méritos que tiene situar la atención de la política económica en el problema de la pobreza, definido éste por la insatisfacción de un conjunto de necesidades básicas por parte de los grupos de más bajo ingreso, no es posible soslayar las dificultades prácticas que plantea definir una línea entre las que son necesidades básicas y las que no lo son. Como se planteó en la sección 4, en la práctica es posible definir diferentes canastas de bienes básicos, las que, en último término, no son más que insumos para producir ciertos resultados, ya sea de índole nutri-

cional, sanitaria, educacional, etc. (Véase Cuadro N° 4). Luego, en un plano puramente empírico, la configuración de esta canasta de necesidades básicas puede ser tan compleja como arbitraria, provocando cambios significativos en los resultados de pobreza según la canasta que se utilice. Más aún, si de alguna forma se lograra resolver los problemas prácticos que plantea la medición de la canasta, queda aún pendiente la tarea de elaborar un buen *proxy* del ingreso efectivo de los más pobres. Ello de manera tal que se incluyan los subsidios del gobierno que éstos reciben, como también una adecuada imputación del autoconsumo, aspecto que tiene gran importancia en los sectores rurales y suburbanos.

Dadas las dificultades prácticas que involucra evaluar los resultados de la política social sobre la base de indicadores, como el tamaño del gasto social, el valor de una cierta canasta de alimentos o el ingreso que declara recibir un grupo de personas, pareciera razonable centrar la atención sobre los que parecen ser los resultados más directamente asociados con el conjunto de elementos señalados, cuales son: la tasa bruta de mortalidad infantil, tasa de mortalidad infantil por diarrea y por bronconeumonía, tasa de analfabetismo, indicadores de morbilidad, etc. No obstante, es necesario reconocer que estos indicadores tienen limitaciones.

De esta manera, un análisis más prudente -condición básica dadas las dificultades empíricas del tema-, y a la vez razonable, debe centrar su atención sobre aquel conjunto de variables que aparecen como más directamente asociadas a la situación social prevaleciente, dentro de los cuales se incluyen los mencionados anteriormente.

Si se aplica el criterio señalado para el caso chileno, es posible obtener resultados sustancialmente distintos a los que se derivan de numerosos estudios realizados sobre la materia.³⁷ Ello por cuanto, a pesar del deprimido nivel de los términos de intercambio observado a partir de 1975, y la consecuente restricción que ello involucró sobre las posibilidades de gastos de la economía, y del sector público, durante las últimas dos décadas se han verificado sostenidos adelantos en los indicadores sociales, los que se describen a continuación: la tasa bruta de mortalidad se redujo desde un 11 por mil, en 1965, a un 6,1 por mil, en 1985, y 5,7 por mil en 1987. Cabe hacer presente que estas cifras se comparan favorablemente con los niveles existentes en economías industrializadas, como por ejemplo Bélgica

³⁷ Por ejemplo, A. Torche "Distribuir el Ingreso para Satisfacer las Necesidades Básicas" en F. Larraín (ed.) *Desarrollo Económico en Democracia*, U.C., 1987, y también véase Uthoff y Pollack. *op. cit.*

(11 por mil en 1985), Irlanda (9 por mil), Italia (9 por mil), Reino Unido (11 por mil), Austria (11 por mil), siendo el promedio de este indicador para las economías industrializadas de 9 por mil en 1985.³⁸

Esta reducción en la tasa de mortalidad en Chile es particularmente notable si se considera la evolución de la tasa de mortalidad infantil, la que se calcula para niños menores de un año. Este indicador alcanzó a 97,3 por mil en 1965, reduciéndose a 19,5 por mil en 1985 y 18,7 por mil en 1987. De esta manera, los resultados conseguidos³⁹ por la economía chilena, en términos de la evolución de este indicador, resultan sobresalientes, en particular si se los compara con los alcanzados por otras economías también de ingresos medios, como Colombia (48 por mil en 1985), Brasil (67 por mil), Uruguay (29 por mil), Yugoslavia (27 por mil), México (50 por mil), por citar sólo algunos.⁴⁰

Por otra parte, si se examina la Esperanza de Vida al Nacer, en 1985 este indicador se estimaba en 70 años para Chile, lo que se compara favorablemente con las demás economías de ingresos medios, como por ejemplo Colombia (65 años), Brasil (65 años), México (67 años), siendo el promedio de los países de ingresos medios altos de 66 años.

Si se consideran los índices de escolaridad, se observa que el total de alumnos matriculados como porcentaje de sus respectivos grupos de edades es relativamente alto en Chile, al compararse éste con otras economías de similar nivel de ingresos, e incluso con economías industrializadas. Así en 1984 este porcentaje alcanzaba a 107% en las escuelas primarias, 66% en la educación secundaria y 15% en la educación superior. En Colombia estos porcentajes son: 11,9%, 49% y 13%, respectivamente; en México: 116%, 55% y 15%. Para el promedio de los países de ingresos medianos altos, estos porcentajes son 105%, 56% y 15%, mientras que para los países industriales con economías de mercado se tiene 102%, 90% y 38%, respectivamente.

Tomando algunos indicadores específicos para el caso chileno, se aprecian mejoramientos significativos en la cobertura de agua potable, la

³⁸ Fuente: "Informe Sobre el Desarrollo Económico Mundial", Banco Mundial 1987.

³⁹ En el caso chileno, este dato se obtuvo del Ministerio de Salud; para los restantes países se utiliza la información reportada por el "Informe Sobre el Desarrollo...".

⁴⁰ Fuente: "Informe Sobre el Desarrollo Económico Mundial", *op. cit.*

que en la población urbana creció desde un 53,5% en 1965 a un 95,3% en 1985, mientras que en el caso del alcantarillado este crecimiento fue desde una tasa de 25,4% en 1965 a un 74,5% en 1985. Con respecto a la población rural, la cobertura de agua potable subió desde un 12,2% en 1965 a un 69,3% en 1985.

En materia de desnutrición, el porcentaje se redujo desde un 15,9% en 1976⁴¹ a un 8,8% en 1987. Además es necesario hacer presente que dentro del total de niños desnutridos se observa una caída en el porcentaje de desnutrición avanzada desde un 5,3% en 1976 a un 0,7% en 1987. El porcentaje de desnutrición moderado sobre el total se ha reducido desde un 18,8% en 1976 a un 9,1% en 1987; mientras que la participación de los desnutridos leves ha aumentado en igual período desde un 75,9% a un 90,3%.

Ahora, si se evalúa el comportamiento de un indicador que parece estar más vinculado con el ciclo económico, como son las tasas de mortalidad infantil por diarrea y bronconeumonía, se puede apreciar en el Cuadro N° 4-C que éstas se reducen notablemente durante la última década. Así, la tasa de mortalidad infantil por diarrea cae desde 9,7 por cada mil nacidos vivos en 1973 a 0,7 en 1986. Por su parte, la tasa de mortalidad infantil por bronconeumonía se redujo desde 15,3 por mil en 1973 a 2,6 por mil en 1986.

7. A Modo de Conclusión

Dentro de las diferentes tareas que le corresponde realizar a la política económica, la implementación de una estrategia dirigida a apoyar a los grupos más pobres de la comunidad constituye, ciertamente, un aspecto fundamental. En la ejecución de esta política las autoridades económicas deben adecuar los diferentes instrumentos con que cuentan, de manera de propender a una superación progresiva y estable de la pobreza, lo que implica evaluar cuidadosamente las diferentes alternativas de acción disponibles y el impacto de las mismas sobre las que aparecen como determinantes últimas de la baja capacidad de generar ingresos de ciertos grupos de la población.

En esta tarea es importante disponer de un diagnóstico adecuado acerca de la magnitud que alcanza este problema de pobreza y las

⁴¹ Fuente: Ministerio de Salud.

características del mismo. Sin embargo, la consecución de una adecuada medida ante la severidad de la pobreza es una labor altamente compleja, tanto por razones puramente técnicas como también por la participación de elementos que van más allá del ámbito económico. De aquí que, como resultado del presente estudio, sea necesario destacar las numerosas dificultades que se plantean en la investigación empírica del tema.

Las dificultades que el investigador debe resolver a lo largo de un estudio de pobreza no deben ser motivo para desincentivar su realización; sin embargo, deben constituir un llamado a la cautela en la evaluación de los resultados que se obtengan y a la prudencia en la recomendación de políticas. Más aún, en el plano de la evaluación y diseño de políticas para combatir la pobreza es necesario identificar cuidadosamente la influencia de los factores exógenos a la política económica y social implementada -como por ejemplo la influencia del entorno internacional sobre los resultados que observe la economía- de aquellos que aparecen como más directamente asociados al manejo económico interno.

La evaluación ligera de la magnitud y características de la pobreza puede ser una importante fuente de confusiones, las que pueden precipitar políticas inadecuadas frente a este problema, lo cual en nada contribuye a su solución.

Cuadro N° 1

Año	Creci- miento PGB ^a	Infla- ción ^b	Inversión en capital Fijo \$1977 ^a	Tasa Desem- pleo (Oct.- Dic. Cada año) INE ^b	índice Re- mun. Rea- les (Dic. 1982 = 100 ^b	índice Tér- minos de Ínter- cambio (1970 = 100 ^c
1975	-12,9	340,7	38.992	14,9	53,26	53,6
1976	3,5	174,3	33.215	12,7	59,47	57,1
1977	9,9	63,5	38.346	11,8	72,25	51,3
1978	8,2	30,3	45.009	14,1	82,57	49,8
1979	8,3	38,9	52.593	13,6	91,58	53,4
1980	7,8	31,2	64.105	10,4	99,47	49,0
1981	5,7	9,5	74.848	11,3	108,39	38,6
1982	-14,3	20,7	49.448	19,6	108,71	33,5
1983	-0,7	23,1	42.091	14,6	96,81	36,7
1984	6,3	23,0	45.870	13,9	97,05	34,4
1985	2,4	26,4	52.650	12,0	92,72	31,7
1986	5,7	17,4	56.370	8,8	94,64	34,8
1987	5,7	21,5	65.529	7,9	94,45	36,8

^a Fuente: Cuentas Nacionales Banco Central de Chile.^b Fuente: INE.^c Fuente: Cepal.

Cuadro N° 2

Disponibilidad Anual de Bienes Durables*
(Miles de Unidades)

Año	Automóviles	Televisores	Cocinas	Lavadoras
1960	57,6	0,8	n.d.	-
1961	58,8	7,6	65,0	14,5
1962	72,6	32,3	82,3	17,9
1963	83,4	7,6	103,5	22,8
1964	89,1	18,3	102,4	30,8
1965	97,7	30,8	118,4	31,7
1966	108,2	39,5	123,6	41,7
1967	115,5	71,7	92,2	49,3
1968	130,2	85,7	94,2	45,1
1969	149,8	113,1	183,4	37,0
1970	176,1	129,1	200,7	48,8
1971	193,9	177,0	211,9	57,7
1972	216,1	191,4	220,6	55,8
1973	225,2	127,4	230,8	52,2
1974	216,1	243,1	284,9	63,7
1975	255,6	170,3	94,9	47,4
1976	262,8	144,6	81,5	44,8
1977	294,6	441,1	102,6	50,6
1978	335,8	466,8	111,3	74,2
1979	386,0	523,3	154,9	99,9
1980	458,7	540,6	182,7	140,7
1981	573,8	570,0	215,1	174,5
1982	605,9	195,4	86,2	75,7
1983	618,7	88,9	64,1	45,8
1984	631,7	123,8	74,1	74,2
1985	602,5	106,0	68,1	57,5

* Esta se define como la producción nacional más las importaciones menos las exportaciones

Fuente: "Indicadores Económicos y Sociales 1960 - 1985", Banco Central de Chile, 1986.

Cuadro N° 3
Montos Mensuales Promedio de Ingresos
Familiare Percibidos por los Hogares
(Pesos de Nov. 1985)

Deci- les (a)	I Ingreso familiar sin Pensiones	II Pensio- nes Generales	III (I+ H) Ingreso Autónomo	Monet.	SUBSIDIOS		Salud	Vivienda	IV Subsidios Totales (e)	V (III + IV) Familiar Total
					Educac.					
1	1.210	496	1.706	3.594	4.090		1.359	81	9.124	10.830
2	5.862	1.4%	7.358	1.989	4.294		1.241	124	7.648	15.006
3	8.731	1.900	10.631	1.657	3.728		1.110	99	6.594	17.225
4	11.649	2.380	14.029	1.499	3.293		1.088	137	6.017	20.046
5	14.304	2.988	17.292	1.204	2.842		685	99	4.830	22.122
6	18.879	3.594	22.473	1.265	2.870		705	90	4.930	27.403
7	21.602	4.830	26.432	974	2.422		602	81	4.079	30.511
8	29.945	6.423	35.368	934	2.512		433	48	3.916	39.284
9	43.847	8.541	52.388	823	2.965		231	61	4.080	56.468
10	105.441	14.084	119.525	644	3.357		171	37	4.209	123.734
Prome- dio	26.047	4.673	30.720	1.458	3.237		761	86	5.543	36.263

^a Ordenado según Ingresos Autónomos
^b La suma de Monetarios, Educación, Salud y Vivienda
Fuente: Encuesta CASEN, Nov. 1985

Cuadro N° 4-A
Población Menor de Seis Años Según Estado Nutricional
(Número de Personas)

Año	NORMALES				DESNUTRIDOS								
	Población menor de seis años	Población menor de seis años bajo control	% (*)	% (b)	Total	% (b)	Leve	% (c)	Moderado	% (c)	Avanzado	% (e)	
1976	1.500.565	1.047.796	69,83	881.022	84,08	166.774	15,92	126.621	75,92	31.366	18,81	8.787	5,27
1977	1.482.789	1.070.767	72,21	911.098	85,09	159.669	14,91	127.908	80,11	26.289	16,46	5.472	3,43
1978	1.466.201	1.047.628	71,45	911.834	87,04	135.794	12,96	113.565	83,63	19.046	14,03	3.183	2,34
1979	1.456.197	1.022.757	70,23	898.174	87,82	124.583	12,18	106.336	85,35	16.206	13,01	2.041	1,64
1980	1.458.169	1.047.534	71,84	927.152	88,51	120.382	11,49	104.343	86,68	14.331	11,90	1.708	1,42
1981	1.475.517	1.062.862	72,03	958.159	90,15	104.703	9,85	92.206	88,06	11.271	10,76	1.226	1,17
1982	1.504.647	1.160.813	77,15	1.058.447	91,18	102.366	8,82	91.157	89,05	10.315	10,08	894	0,87
1983	1.540.457	1.194.351	77,53	1.077.635	90,23	116.716	9,77	103.119	88,35	12.426	10,65	1.171	1,00
1984	1.577.848	1.226.553	77,74	1.123.797	91,62	102.756	8,38	92.705	90,22	9.282	9,03	769	0,75
1985	1.611.723	1.258.171	78,06	1.148.908	91,32	109.263	8,68	98.385	90,04	10.020	9,17	858	0,79
1986	1.643.614	1.261.610	76,76	1.147.197	90,93	114.413	9,07	103.208	90,21	10.450	9,13	755	0,66
1987	1.676.922	1.237.032	73,77	1.128.245	91,21	108.787	8,79	98.192	90,26	9.865	9,07	730	0,67

^a Corresponde al porcentaje de niños menores de 6 años bajo control, ^b Porcentajes calculados en relación con la población menor de 6 años en control, ^c Corresponde a la participación en el total de desnutridos.

Fuentes: Instituto Nacional de Estadísticas, Ministerio de Salud.

Cuadro N° 4-B
Tasas de Natalidad y Mortalidad

Año	Nacidos Viv. (Personas)	Mortinatalidad (Personas) ⁽¹⁾	Tasas por Natalidad	1.000 habitantes Mortalidad	Infantil (a)	Tasas por 1.000 nacidos vivos				Mortinatalidad
						Neonatal (3)	Infantil tardía ⁽⁴⁾	Neonatal precoz ⁽⁵⁾	Perinatal (6)	
1960	287.063	7.269	37,7	125	119,5	34,5	85,0	20,6	46,0	25,3
1961	296.230	7.442	38,0	11,7	106,4	33,9	72,4	21,4	46,5	25,1
1962	303.249	7.294	37,9	11,9	109,2	33,5	75,7	20,4	44,4	24,1
1963	306.575	7.395	37,4	12,0	100,3	34,3	65,9	21,4	45,6	24,1
1964	303.219	6.839	36,2	11,2	103,7	34,3	69,4	21,1	43,7	22,6
1965	302.401	6.657	35,3	10,7	97,3	34,3	63,0	21,9	43,9	22,0
1966	294.438	6.940	33,6	10,4	98,5	35,2	63,3	22,2	45,7	23,6
1967	273.399	6.550	30,5	9,7	94,7	34,5	60,2	22,1	46,1	24,0
1968	262.036	5.572	28,7	9,2	87,0	32,5	54,5	21,1	42,3	21,3
1969	252.157	4.987	27,0	9,0	83,1	32,1	51,0	20,4	40,1	19,8
1970	251.231	4.884	26,04	8,7	82,2	31,7	50,5	20,5	40,0	19,4
1971	261.021	5.015	27,0	8,6	73,9	28,9	45,0	19,2	38,4	19,2
1972	269.576	5.603	27,4	8,9	72,7	29,4	43,3	20,1	40,9	20,8
1973	268.460	4.538	26,8	8,1	65,8	27,4	38,3	18,8	35,7	16,9
1974	263.644	4.340	25,9	7,7	65,2	26,1	39,1	17,9	34,4	16,5
1975	250.491	3.886	24,2	7,2	57,6	25,4	32,2	17,6	33,1	15,5
1976	241.296	3.257	23,0	7,7	56,6	24,1	32,5	16,7	30,2	13,5
1977	228.286	2.909	21,4	6,9	50,1	21,4	28,8	15,1	27,8	12,7
1978	230.085	2.534	21,3	6,7	40,1	18,7	21,4	13,9	24,9	11,0
1979	234.840	2.361	21,4	6,8	37,9	18,7	19,2	14,3	24,3	10,1
1980	247.013	2.257	22,2	6,6	33,0	16,7	16,3	12,9	22,0	9,1
1981	264.809	2.032	23,4	6,2	27,0	13,1	13,9	10,2	17,8	7,7
1982	274.335	2.003	23,8	6,1	23,6	11,8	11,8	9,2	16,5	7,3
1983	260.655	1.542	22,1	6,3	21,9	10,7	11,1	8,0	13,9	5,9
1984	265.016	1.612	22,2	6,3	19,6	9,2	10,3	7,0	13,1	6,1
1985	261.978	1.522	21,6	6,1	19,5	9,9	9,6	7,8	13,6	5,8
1986	272.997	1.746	22,1	5,9	19,1	9,7	9,4	7,7	14,1	6,4
1987(*)	279.981		22,3	5,7	18,7					

¹ Corresponde al número de niños que nacen muertos; ² Número de fallecidos menores de un año por cada 1.000 nacidos vivos; ³ Número de fallecidos menores de 28 días por cada 1.000 nacidos vivos; ⁴ Número de fallecidos menores de un año y mayores de 28 días por cada 1.000 nacidos vivos; ⁵ Número de fallecidos menores de 7 días por cada 1.000 nacidos vivos; ⁶ Número de fallecidos menores de 7 días más los mortinatos por cada 1.000 nacidos vivos; * Información entregada a la prensa por el Sr. Ministro de Salud el 13.04.88.

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.

Cuadro N° 4-C

Año	Asistencia a Menores en Situación Irregular ¹	Asistencia Judicial a Personas de Escasos Recursos ² (Miles de personas)	Atención Preescolar (JUNJI)-Centros Abiertos ³ (Miles de menores atendidos)	Mortalidad Infantil por ¹ Diarrea ² (Tasa por cada 1000 nacidos vivos)	Mortalidad Infantil por ¹ Neumonía ² (Tasa por cada 1000 nacidos vivos)	Consultas Médicas por Hábitante ⁴
1973	9.308	17.00	10.09	9.7	15.3	1.03
1974	15.515	19.50	16.20	8.8	14.7	0.92
1975	20.281	18.50	31.74	7.1	11.3	0.88
1976	25.340	18.50	33.04	6.3	10.3	1.05
1977	28.244	21.00	39.59	5.5	8.2	1.25
1978	29.679	21.50	39.95	3.7	5.9	1.31
1979	32.306	18.50	66.78	2.7	5.4	1.38
1980	36.600	20.50	72.49	1.9	3.8	1.44
1981	42.997	18.00	73.78	1.3	3.3	1.49
1982	47.242	63.00	82.60	1.1	2.2	1.63
1983	48.149	104.70	84.56	1.1	2.5	1.73
1984	48.211	132.16	87.95	0.9	2.4	1.77
1985	48.727	137.70	107.45	0.7	2.7	1.79
1986	48.924	n.d.	127.45	0.7	2.6	1.65
1987	49.005	n.d.	n.d.	-	-	-

³ Fuente: JUNJI

⁴ Fuente: Ministerio de Salud

Cuadro N° 5

Total de Viviendas en el País Según los Censos de 1952, 1960, 1970 y 1982 - Censo de 1952

	Número de Viviendas (Miles)	% de Vivien- das	Número de Habitan- tes (Miles)	% de Habitan- tes	Habitantes por Vivienda
Total de Viviendas	1.091	100,0	5.933	100,0	5,4
Viviendas Colectivas	40	3,7	441	7,4	11,0
Viviendas Particulares	1.051	96,3	5.492	92,6	5,2
- Sin Información	(9)	(0,8)	(48)	(0,8)	5,3
- Con Información	(1.042)	(95,5)	(5.444)	(91,8)	5,2
Viviendas Particulares (Con Información)	1.042	100,0	5.444	100,0	5,2
No Convencionales	87	8,4	461	8,5	5,3
- Viviendas Semiper- manentes	(79)	(7,6)	(419)	(7,7)	5,3
- Viviendas Marginales	(5)	(0,5)	(26)	(0,5)	5,2
- Viviendas Móviles	(3)	(0,3)	(16)	(0,3)	5,3
Permanentes	955	91,6	4.983	91,5	5,2
- Casas	(758)	(72,7)	(4.170)	(74,8)	5,2
- Departamentos	(37)	(3,5)	(193)	(3,5)	5,2
- Conventillos	(160)	(15,4)	(620)	(13,2)	5,2
Viviendas Permanentes Según:					
Estado Conservación	955	100,0	4.983	100,0	5,2
Buenas	394	41,3	2.062	41,4	5,2
Regulares	430	45,0	2.247	45,1	5,2
Malas	131	13,7	674	13,5	5,1
Tipo Iluminación	955	100,0	4.983	100,0	5,2
Con Electricidad	558	58,4	2.779	55,8	5,0
Sin Electricidad	397	41,6	2.204	44,2	5,6
Fuente de Agua					
Potable	955	100,0	4.983	100,0	5,2
Por Cañerías	495	51,8	2.568	51,5	5,2
Por Otros Sistemas	460	48,2	2.415	48,5	5,3
Sistemas de Eliminación de Excretas	955	100,0	4.983	100,0	5,2
Por alcantarill. o Fosa	409	42,8	2.018	40,5	4,9
Por Otros Sistemas	546	57,2	2.965	59,5	5,4
Tenencia	955	100,0	4.983	100,0	5,2
Habitado por Propie- tario	312	32,7	1.656	33,2	5,3
No Habitado por el Propietario	643	67,3	3.327	66,8	5,2
Condición de Hacina- miento	955	100,0	4.983	100,0	5,2
Con Hacinamiento	194	20,3	1.266	25,4	6,5
Sin Hacinamiento	761	79,7	3.717	74,6	4,9

* Las definiciones de cada ítem se encuentran en la introducción de este Indicador Social.

¹ Variación respecto del Censo anterior. ⁰ Cifras no comparables por cuanto las correspondientes al Censo de 1982 se refieren al número de hogares permanentes, los cuales son superiores a las viviendas en aproximadamente un 7%. (-) No se dispone de información.

Cuadro N° 5
Continuación (A)

Total de Viviendas en el País Según los
Censos de 1952, 1960, 1970 y 1982
Censo de 1960

Número de Viviendas (Miles)	% de Viviendas	% Variación (i)	Número de Habitantes (Miles)	% de Habitant.	% variación (i)	Habitantes por Vivienda
1.389	100,0	27,3	7.375	100,0	24,3	5,3
16	1,2	-60,0	240	3,2	-45,6	15,0
1.373	98,8	30,6	7.135	96,8	29,9	5,2
(50)	(3,6)	455,6	-	-	-	-
(1.323)	(95,2)	27,0	(7.135)	(96,8)	31,1	5,4
1.323	100,0	27,0	7.135	100,0	31,1	5,4
164	12,4	88,5	916	12,8	98,7	5,6
(118)	(8,9)	49,4	(672)	(9,4)	60,4	5,7
(42)	(3,2)	740,0	(227)	(3,2)	773,1	5,4
(4)	(0,3)	33,3	(17)	(0,2)	6,3	4,2
1.159	(87,6)	21,4	6.219	87,2	24,8	5,4
(950)	(71,8)	25,3	(5.337)	(74,8)	28,0	5,6
(56)	(4,2)	51,4	(244)	(3,5)	26,4	4,4
(153)	(11,6)	-4,4	(638)	(8,9)	2,9	4,2
1.159	100,0	21,4	6.219	100,0	24,8	5,4
602	51,9	52,8	3.230	51,9	56,6	5,4
404	34,9	-6,0	2.168	34,9	-3,5	5,4
153	13,2	16,8	821	13,2	21,8	5,4
1.159	100,0	21,4	6.219	100,0	24,8	5,4
819	70,7	46,8	4.275	68,7	53,8	5,2
340	29,3	-14,4	1.944	31,3	-11,8	5,7
1.159	100,0	21,4	6.219	100,0	24,8	5,4
682	58,8	37,8	3.659	58,8	42,5	5,4
477	41,2	3,7	2.560	41,2	6,0	
1.159	100,0	21,4	6.219	100,0	24,8	5,4
584	50,4	42,8	3.134	50,4	55,3	5,4
575	49,6	5,3	3.085	49,6	4,0	5,4
1.159	100,0	21,4	6.219	100,0	24,8	5,4
503	43,4	61,2	2.722	43,8	64,4	5,4
656	56,4	2,0	3.497	56,2	5,1	5,4
1.159	100,0	21,4	6.219	100,0	24,8	5,4
154	13,3	-20,6	1.180	19,0	-6,8	7,7
1.005	86,7	32,1	5.039	81,0	35,6	5,0

• Las definiciones de cada ítem se encuentran en la Introducción de este Indicador Social.

¹ Variación respecto del Censo anterior.

⁰ Cifras no comparables, por cuanto las correspondientes al Censo de 1982 se refieren al número de hogares permanentes, los cuales son superiores a las viviendas en aproximadamente un 1%.

(-) No se dispone de información.

Cuadro N° 5
Continuación (B)

Total de Viviendas en el País Según los
Censos de 1952, 1960, 1970 y 1982
Censo de 1970

Número de Viviendas (Miles)	% de Viviendas	% Variación	Número de Habitantes (Miles)	% de Habitantes	% Variación (i)	Habitantes por Vivienda
1.860	100,0	33,9	8.885	100,0	20,5	4,8
1,1	0,6	-31,3	238	2,7	-0,8	21,6
1.849	99,4	34,7	8.647	97,3	21,2	4,7
(125)	(6,7)	150,0	(7)	(0,1)	-	-
(1.724)	(92,7)	30,3	8.640	100,0	21,1	5,0
1.724	100,0	30,3	8.640	100,0	21,1	5,0
194	11,3	18,3	949	11,0	3,6	4,9
(179)	(10,4)	51,7	(888)	(10,2)	32,1	5,0
(10)	(0,6)	-76,2	(43)	(0,5)	-81,1	4,3
(5)	(0,3)	25,0	(18)	(0,3)	5,9	3,6
1.530	88,7	32,0	7.691	89,0	23,7	5,0
(1.393)	(80,8)	46,6	(7.157)	(82,8)	34,1	5,1
(100)	(5,8)	78,6	(399)	(4,6)	63,5	4,0
(37)	(2,1)	-75,8	(135)	(1,6)	-78,8	3,6
1.530	100,0	32,0	7.691	100,0	23,7	5,0
1.057	69,1	75,6	5.314	69,1	64,5	5,0
298	19,5	-26,2	1.498	19,5	-30,9	5,0
175	11,4	14,4	879	11,4	7,1	5,0
1.530	100,0	32,0	7.691	100,0	23,7	5,0
1.200	78,4	46,5	5.927	77,1	38,6	4,9
330	21,6	-2,9	1.764	22,9	-9,3	5,3
1.530	100,0	32,0	7.691	100,0	23,7	5,0
1.019	66,6	49,4	5.152	67,0	40,8	5,1
511	33,4	7,1	2.539	33,0	-0,8	5,0
1.530	100,0	32,0	7.691	100,1	23,7	5,0
873	57,1	49,5	4.388	57,0	40,0	5,0
657	42,9	14,3	3.303	43,0	7,1	5,0
1.530	100,0	32,0	7.691	100,0	23,7	5,0
829	54,2	64,8	4.168	54,2	53,1	5,0
701	45,8	6,9	3.523	54,8	0,7	5,0
1.530	100,0	32,0	7.691	100,0	23,7	5,0
112	7,3	-27,3	865	11,2	-26,7	7,7
1.418	92,7	41,1	6.826	88,8	35,5	4,8

* Las definiciones de cada ítem se encuentran en la Introducción de este Indicador Social.

¹ Variación respecto del Censo anterior.

⁰ Cifras no comparables por cuanto las correspondientes al Censo de 1982 se refieren al número de hogares permanentes, los cuales son superiores a las viviendas en aproximadamente un 7%.

(-) No se dispone de información.

Cuadro N° 5
Continuación (C)

Total de Viviendas en el País Según los
Censos de 1952, 1960, 1970 y 1982
Censo de 1982

Número de Viviendas (Miles)	% de Viviendas	% Variación (i)	Número de Habitantes (Miles)	% de Habitantes	% Variación (i)	Habitantes por Vivienda
2.522	100,0	35,6	11.330	100,0	27,5	4,5
12	0,5	9,1	244	2,2	2,5	20,3
2.510	99,5	35,7	11.086	97,8	28,2	4,4
(190)	(7,5)	52,0	(-)	(-)	(-)	(-)
(2.320)	(92,0)	34,6	(-)	(-)	(-)	(-)
2.320	100,0	34,6	11.086	100,0	28,3	4,8
242	10,4	24,7	1.097	9,9	15,6	4,5
(233)	(10,0)	30,2	(1.063)	(9,6)	19,7	4,6
(3)	(0,1)	-70,0	(14)	(0,1)	-67,4	4,7
(6)	(0,3)	20,0	(20)	(0,2)	11,1	3,3
2.078	89,6	35,8	9.989	90,1	29,9	4,8
(1.858)	(80,1)	33,4	(9.198)	(83,0)	28,5	5,0
(182)	(7,9)	82,0	(667)	(6,0)	67,7	3,7
(38)	(1,6)	2,7	(124)	(1,1)	-8,1	3,3
2.078	100,0	35,8	(-)	(-)	(-)	(-)
1.761	84,7	66,6	(-)	(-)	(-)	(-)
195	9,4	-34,6	(-)	(-)	(-)	(-)
122	5,9	-30,3	(-)	(-)	(-)	(-)
2.078	100,0	35,8	(-)	(-)	(-)	(-)
1.796	86,4	49,7	(-)	(-)	(-)	(-)
282	13,6	-14,5	(-)	(-)	(-)	(-)
2.078	100,0	35,8	(-)	(-)	(-)	(-)
1.486	71,5	45,8	(-)	(-)	(-)	(-)
592	28,5	15,9	(-)	(-)	(-)	(-)
2.216	100,0	(0)	(-)	(-)	(-)	(-)
1.483	66,9	(0)	(-)	(-)	(-)	(-)
733	33,1	(0)	(-)	(-)	(-)	(-)
2.216	100,0	(0)	(-)	(-)	(-)	(-)
1.439	64,9	(0)	(-)	(-)	(-)	(-)
777	35,1	(0)	(-)	(-)	(-)	(-)
2.216	100,0	(0)	(-)	(-)	(-)	(-)
259	11,7	(0)	(-)	(-)	(-)	(-)
1.957	88,3	(0)	(-)	(-)	(-)	(-)

* Las definiciones de cada ítem se encuentran en la Introducción de este Indicador Social.

1 Variación respecto del Censo anterior.

O Cifras no comparables por cuanto las correspondientes al Censo de 1982 se refieren al número de hogares permanentes, los cuales son superiores a las viviendas en aproximadamente un 7%.

(-) No se dispone de información.

Cuadro N° 6-A

	Suministro Diario		Alumnos Matriculados en las Escuelas como Porcentaje del Grupo de Edades					
	Per Cápita		Escuelas Primarias		Escuelas Superiores		Educación Superior	
	1965	1986	1965	1984	1965	1984	1965	1984
Chile	2.591	2.602	124	107	34	66	6	15
Colombia	2.174	2.574	84	119	17	49	3	13
Brasil	2.405	2.633	108	103	16	35	2	11
Uruguay	2.811	2.695	106	109	44	67	8	26
Hungría	3.186	3.482	101	99		73	13	15
Portugal	2.531	3.161	84	120	42	47	5	12
Polonia	3.238	3.280	104	101	58	77	18	16
Yugoslavia	3.287	3.602	106	98	65	82	113	20
México	2.643	3.177	92	116	17	55	4	15
España	2.844	3.358	115	108	38	89	6	26
Irlanda	3.530	3.831	108	97	51	93	12	22
Italia	3.113	3.538	112	99	47	74	11	26
Bélgica		3.679	109	98	75	91	15	31
R. Unido	3.346	3.131	92	101	66	83	12	20
Austria	3.303	3.514	106	97	52	76	9	26
Francia	3.303	3.359	134	108	56	90	18	27
Suecia	2.922	3.097	95	98	62	83	13	38
EE. UU.	3.292	3.663		101		95	40	57
Total Países								
Ingresos			85	104	22	47	6	13
Medianos	2.357	2.731						
Países Ingresos								
Medianos altos	2.622	2.987	96	105	25	56	7	15
Países Industriales								
con Economía de								
Mercado	3.144	3.417	107	102	63	90	21	38

Cuadro N° 6-B

	Esperanza de Vida al nacer (años)		Tasa de Mortalidad Infantil		Tasa de Mortalidad en la niñez	
	Hombres	Mujeres	(Menores de un Año)	(1 a 4 Años de Edad)		
	1965	1985	1965	1985	1965	1985
Chile	57	67	107	22	14	1
Colombia	54	63	96	48	8	3
Brasil	55	62	104	67	15	5
Uruguay	65	70	47	29	3	1
Hungría	67	72	39	20	3	1
Portugal	63	71	65	19	6	1
Polonia	66	67	42	19	3	1
Yugoslavia	64	69	72	27	7	2
México	58	64	82	50	8	3
España	68	74	38	10	3	
Irlanda	69	71	25	10	1	
Italia	68	74	36	12	3	
Bélgica	68	72	24	11	1	
R. Unido	68	72	20	9	1	
Austria	66	70	28	11	2	
Francia	68	75	22	8	1	
Suecia	72	74	13	6	1	
EE. UU.	68	72	22	11	1	
Total Países						
Ingresos Medianos	53	60	104	68	17	8
Países Ingresos Medianos Altos	58	64	84	52	11	4
Países Industriales con Economía de Mercado	68	73	23	9	1	-

FORTALECIMIENTO DEL SECTOR PRIVADO: UNA ALTERNATIVA PARA LA SALUD*

Harald Beyer**
José Ignacio Bordalí***

Los autores estudian la evolución y comportamiento de las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES) a partir de su creación, el año 1981. Analizan, además, las críticas de que han sido objeto estas organizaciones. Finalmente, estudian el sistema global de salud en Chile, la situación de las ISAPRES en este contexto y proponen un sistema de financiamiento basado en bonos (*vouchers*) de salud que permitiría al sector privado participar más activamente en la provisión de servicios de salud, mejorando de paso la atención y prestación de salud y eliminando la actual ineficiencia e ineficacia del sistema público.

1. Aspectos Conceptuales y Antecedentes

No cabe duda que el tema de la salud ha sido ampliamente debatido en los últimos años. La discusión no se ha centrado en un aspecto en particular, sino que ha abarcado las más diversas áreas. De este modo, constituyen motivo de ardua polémica: la evolución de los indicadores de

* Se agradecen los comentarios de Favio Valdés. Como es obvio, los errores que puedan persistir son de los autores.

** Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile.

*** Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile

salud, la calidad de la atención prestada, la asignación de recursos en salud y el tema abordado en este estudio, la privatización de la salud. En general, la discusión no se centra en un tema específico, sino que los abarca todos, impidiendo, de esta forma, un análisis ordenado de la situación de la salud. Además, el debate al respecto no está exento de juicios de valor, lo que es lógico si se considera que lo que está en el tapete es la calidad de atención que debiera otorgarse, qué entidad debiera darla y los recursos que deben asignarse en salud a costa de otros programas, inversión o consumo privado.

Este trabajo pretende contribuir al debate, entregando información respecto de la evolución del sistema privado de salud, concretamente de las ISAPRES. También son presentadas y analizadas las críticas que se estiman de importancia. Finalmente, se investigan las perspectivas de las instituciones privadas de salud. Esto último no es independiente del esquema de financiamiento propuesto, que, como se verá, alienta la competencia y la provisión del servicio de salud por parte del sector privado.

Cualquiera sea el análisis que se desee realizar en salud, resulta imprescindible estudiar las razones que determinan la existencia de una demanda por atención médica. Al respecto, no cabe duda de que en primer lugar la salud es demandada por constituir un bien que le permite al individuo realizarse como persona, ya que sin ella, ésta no puede desenvolverse adecuadamente. También, la salud contribuye a determinar la capacidad productiva del hombre, permitiéndole generar ingresos que contribuyen a satisfacer sus anhelos. Por lo tanto, la salud es demandada por sí misma, constituyéndose en un bien de inversión. En este sentido el gasto realizado en salud deber ser evaluado no sólo como indispensable para satisfacer una necesidad, sino que también como una de las principales inversiones que puede hacer una persona para incrementar o, al menos, mantener su capacidad productiva, no deteriorando la inversión realizada en capital humano, esto es, no disminuyendo el stock de capacidades que posee el individuo.

Indudablemente que para la sociedad como un todo el incremento de las capacidades productivas de sus miembros tiene un beneficio, siendo éste el aumento en la riqueza potencial del país que, en principio, beneficia a todos los integrantes de esa sociedad. Básicamente, estas razones explican la existencia de una demanda por atención médica. El proyecto de atenderse médicamente es rentable en la medida que los beneficios del proyecto superen a los costos. Estos últimos vienen dados, principalmente, por los costos pecuniarios de recibir tratamiento especializado con todo lo que ello involucra. Los beneficios, por otra parte, se reflejan en el aumento del valor presente del flujo de ingresos que resulta del aumento en las

capacidades productivas de una persona o en su defecto, en el flujo de ingresos que la persona dejaría de obtener si no se atiende médicamente y ve disminuidas sus capacidades. Obviamente, si el proyecto de atención médica apunta a salvar una vida, los beneficios son infinitos y, en principio, el proyecto es muy rentable.

La demanda por prestaciones de salud no es ilimitada, sino que se encuentra condicionada por la riqueza o disponibilidad de recursos de una persona o de una sociedad. También hay que tener presente que existen otras necesidades y otras inversiones rentables, además de la salud, y por ello, cabe esperar que un individuo u organización social asigne sus recursos de acuerdo a prioridades, utilizando algún mecanismo previamente definido para ese efecto. El hecho de que los recursos sean limitados impone una atención médica eficiente, independientemente de quien la preste. Es común escuchar el argumento de que en salud no se puede hablar de eficiencia porque son vidas humanas las que están en juego. El que osa sostener este argumento, de lo necesario de la eficiencia en la atención de salud, es tildado inmediatamente de economista y se le descalifica en un diálogo. Sin embargo, hay que tener presente que el principio de eficiencia en salud apunta a la maximización de la cantidad y calidad de los servicios médicos prestados dado un nivel de recursos y esto no es moralmente inaceptable en un contexto de recursos escasos por definición. De hecho, una mala utilización de los recursos, por muy abundantes que éstos sean, puede, eventualmente, tronchar más vidas que un nivel de recursos inferior, pero bien utilizados.

Una vez definidos los recursos que se desea destinar a salud, éstos pueden distribuirse al interior del sector de distintas maneras. Estas están determinadas por los montos que se decida asignar a los diferentes niveles de atención. Estos están claramente diferenciados y se pueden clasificar en primario, secundario y terciario. El primero de los mencionados se refiere a aquellas atenciones que posibilitan detectar precozmente una enfermedad, logrando así una recuperación total de la salud del individuo. Este nivel de atención actúa, por lo tanto, preventivamente, es de bajo costo y tiene importantes beneficios para el paciente. En el nivel secundario, la persona tratada requiere de un especialista en algún área de la medicina siendo el costo de atención mayor. Por último, el nivel terciario está orientado a un menor número de enfermos afectados por patologías más complejas. Esta atención es de alto costo, permitiendo recuperar la salud de unos pocos por un período breve. Obviamente, para cada individuo y para la sociedad como un todo es más conveniente y, por lo tanto, eficiente, que las acciones en salud se centren en el nivel preventivo. Los individuos, de por sí, están incentivados a recibir atenciones preventivas porque de esta

forma el proyecto de atención médica es más rentable. Sin embargo, también es necesario que la oferta de salud esté incentivada a actuar preventivamente, de modo de reducir costos de transacción e información haciendo posible que demanda y oferta se coordinen.

Lo descrito más arriba es de suma importancia porque constituye uno de los pilares fundamentales en la concepción del sistema de ISAPRES. Esto es, que estas instituciones son capaces de ofrecer atenciones de salud tales que maximizan el proyecto de atención médica en términos de recursos y de calidad de salud al centrarse, teóricamente, en la atención preventiva. Como veremos más adelante, esto último no se cumple por restricciones de tipo legal.

Hasta aquí se han esbozado las razones que respaldan la existencia de una demanda por atención médica y la razón de que ésta sea limitada. Por ello, la pregunta que surge espontáneamente es ¿cómo se financia esa demanda de salud? En principio, se puede responder que corresponde a aquellos que desean medicarse financiar las atenciones que reciben. Pero, frecuentemente los individuos no están en condiciones de cancelar las atenciones médicas porque, pese a ser el proyecto de salud rentable, sus limitados ingresos corrientes son destinados a necesidades más urgentes. Esto impide emprender el proyecto o, al menos, la persona no puede destinar un monto de recursos óptimo a él. En principio, y dados los beneficios que reporta al individuo la atención médica, éste podría endeudarse para financiar su salud, pagando el costo de ella con los mayores ingresos que obtendría por el incremento en sus capacidades productivas. Sin embargo, el mercado de capitales exige garantías ajenas al proyecto para otorgar un crédito y las familias o individuos de escasos recursos carecen, generalmente, de esas garantías. Por otra parte, el beneficio de atenderse profesionalmente debería permitir acceder al crédito "hipotecando" el capital humano que se pone en juego si no se recibe atención médica. Claro que este tipo de garantías no es aceptado por nuestra sociedad. Sólo en contados casos se observa la existencia de hipotecas sobre el capital humano.¹

Si los individuos más pobres no pueden financiar su atención médica surge la interrogante de quién lo hace. En Chile el Estado ha intervenido para solucionar la situación de los más pobres. La forma en que lo ha hecho ha sido a través del cobro de impuestos que luego se destinan

¹ Un ejemplo de ellas lo constituye el pase de los jugadores de fútbol. Debemos esta observación a Gerardo Jofré.

a financiar gasto público en salud y otros bienes y servicios. Indudablemente, esto se hace a costa de mayor crecimiento, porque los impuestos desincentivan el esfuerzo.² Alternativamente, se podría pensar que en un orden social libre existiría una moral tal que motivaría a las personas a ayudar a aquellos que necesiten apoyo. Por otra parte, hay que tener presente que una persona necesitada no tiene el derecho a la ayuda de otra. Quizás, ésta debería ayudar a la persona necesitada, pero no tiene la obligación de hacerlo. En este sentido, se viola un derecho personal al exigir coercitivamente, vía impuestos, la ayuda de una persona para beneficiar a otra. Sólo la primera tiene un derecho sobre ese dinero.³

Independientemente de lo señalado en el párrafo anterior, la participación del Estado en las acciones de salud ha sido creciente. El Cuadro N° 1 permite corroborar lo afirmado. Como se puede apreciar, el gasto social, como porcentaje del PGB, ha ido creciendo en el tiempo.

La participación del Estado en la salud se remonta a 1924, año en que, después de largos debates, se promulga la Ley del Seguro Obrero Obligatorio (Ley N° 4.054 que incorporó la atención médica del asegurado, junto a los beneficios económicos de vejez e invalidez). En 1935 se amplía la atención curativa a la cónyuge y a los hijos de hasta dos años del imponente.

Tres años más tarde, en el año 1938, se aprobaba la Ley de Medicina Preventiva (Ley N° 6.174), estableciendo para todos los trabajadores, tanto obreros como empleados afiliados a alguna institución previsional, el examen sistemático de salud y el reposo preventivo, período este último durante el cual se les mantenía además el sueldo. En 1952 se promulga la Ley N° 10.383 que modifica la del Seguro Obrero Obligatorio y crea además el Servicio de Seguro Social y el Servicio Nacional de Salud. Este último quedó a cargo de la ejecución de las prestaciones médicas que se establecen para los imponentes y sus familias.

En el año 1968 se promulga la Ley de Medicina Curativa para Empleados que regula la asistencia médica y dental. Esta Ley encomendó al Servicio Médico Nacional de Empleados (SERMENA) la administración de este sistema de atención médica. Las prestaciones

² Al respecto, véase G. Jofré, "Monto óptimo del Gasto Social", *Estudios Públicos*, 18 (otoño 1985). 227-251.

³ Para una discusión más detallada de este punto, véase G. Harman, "Libertarianism and Morality", Tibor Machan, ed., *The Libertarian Reader* (Totowa, New Jersey. Rowman and Littlefield, 1982), pp. 226-234.

médicas definidas por la ley eran financiadas por el Estado en proporciones que fluctuaban entre un 50 y 70 por ciento de su valor. Dichas prestaciones podían ser entregadas por el SERMENA o bien a través de un sistema denominado "de libre elección". En él, el beneficiario tenía la facultad de elegir los médicos, laboratorios u hospitales que estimara más convenientes para su atención.

Cuadro N° 1

Participación del Gasto Social como Porcentaje del PGB

Año	Gasto Fiscal Social (% del PGB)	Salud Pública Asistencia Social y Trabajo (% del Gasto Fiscal Social)
1905	1,1	
1910	1,3	
1915	1,2	
1920	1,0	
1925	2,1	
1930	2,7	
1935	2,8	25,6
1940		
1945	4,4	12,1
1950		
1955	6,0	14,0
1960	8,6	25,7
1965	10,0	20,1
1970	10,5	22,2
1975	10,3	25,0
1980	10,3	31,5
1985	15,2	29,3
1987	22,1	

Fuente: José Pablo Arellano, *Políticas Sociales y Desarrollo*. (Santiago: Cieplan, 1985), p. 30

Banco Central, *Boletín Mensual* (varios números).

Luego, durante este gobierno, en el año 1977, se reestructura el sistema de salud estatal, redefiniéndolo en tres niveles:

1. Función normativa y fiscalizadora radicada en el Ministerio de Salud.

2. Función financiera a cargo del Fondo Nacional de Salud.

3. Función ejecutora de acciones médicas, a cargo de 27 servicios de salud distribuidos a lo largo del país, constituyendo, en el papel, entidades autónomas en su gestión.

Claramente, después de esta breve revisión histórica queda de manifiesto cómo se fue acrecentando a lo largo del tiempo la participación del Estado en el financiamiento y prestación de los servicios de salud. La participación privada en la oferta de salud era ínfima, no representando más del 18% de la oferta total. Incluso el sistema de libre elección era administrado por el Estado, aunque la oferta se canalizara a través del sector privado. Hasta 1980, entonces, la administración del sector salud era exclusiva del Estado y sólo con el nacimiento de la Reforma Previsional se modifica esta situación. La dictación del D.F.L. N° 3.626 de febrero de 1981 otorga al trabajador la posibilidad de canalizar su cotización obligatoria para salud en instituciones privadas diferentes al Fondo Nacional de Salud.

Luego, el 27 de abril de 1981, se dicta el D.F.L. N° 3 del Ministerio de Salud que reglamenta la disposición contenida en el D.F.L. mencionado más arriba, permitiéndose, de esta forma, el nacimiento de un nuevo subsistema de atención médica compuesto por las Instituciones de Salud Previsional, ISAPRES.

Resumidamente conviene revisar el marco jurídico en el que se desenvuelven las ISAPRES. La norma define a las ISAPRES como entes destinados a canalizar y administrar las cotizaciones previsionales para salud en forma alternativa al Fondo Nacional de Salud. Esta definición cobra especial relevancia, toda vez que clasifica a estas instituciones como cualquiera otra institución del mercado de seguros. Vale decir, son entes intermediarios y, por ello, no necesariamente deben disponer de infraestructura para realizar atención médica. Por otra parte, la norma (D.F.L. N° 3) establece que es FONASA el encargado de supervigilar y controlar el sistema de atención médica privado. Curiosamente es un organismo competidor de las ISAPRES el fiscalizador de su acción.⁴

⁴ Actualmente se está estudiando un proyecto de ley que crea una Superintendencia.

Asimismo, la ley establece los requisitos mínimos que deben reunirse para constituir una ISAPRE. Estos son los siguientes:

—Acreditación y mantención de un capital mínimo equivalente a UF 2.000 a enterarse en el momento de solicitud de registro en FONASA.

—Constitución y mantención en FONASA de una garantía equivalente a un mes de cotizaciones percibidas.

En otro ámbito, las ISAPRES están obligadas por ley a otorgar, como mínimo todas las prestaciones contempladas en la Ley 18.469 de 1986. Además, deben satisfacer todas las prestaciones económicas que establece el D.F.L. N° 44 referido a los subsidios de incapacidad laboral. Las prestaciones de salud orientadas a la recuperación de la salud por causas de enfermedad común son libremente establecidas en el contrato que las partes firman al momento de afiliarse el trabajador a una ISAPRE. Con respecto a los plazos del contrato, la ley establece que la duración mínima de los contratos es de 12 meses para la Institución de Salud Previsional y de sólo un mes para el trabajador.

Por último, existe un precio mínimo de cotización obligatoria para salud, el que alcanza actualmente a un 7 por ciento de la renta imponible del trabajador con un tope de UF 60.

En este punto, y antes de entrar de lleno a la evolución y situación de las ISAPRES, conviene explicar al lector, brevemente, cómo funciona actualmente la atención de salud en nuestro país. Para ello conviene señalar que los demandantes de prestaciones de salud pueden clasificarse, básicamente, en dos grupos: a) las familias que tienen un sistema previsional de salud y b) aquellas que no lo tienen. El primer grupo está conformado por personas que cuentan con previsión de salud, para lo cual destinan, al menos, el 7% de su ingreso imponible. El segundo grupo lo constituyen familias no cotizantes del sistema previsional, en su mayoría familias pobres, y que típicamente reciben atención gratuita, financiada con recursos públicos, en el sistema estatal.

Los cotizantes previsionales tienen en la práctica las siguientes opciones para satisfacer su demanda por atenciones médicas: a) atención institucional en el Sistema Nacional de Servicios de Salud; b) atención bajo la modalidad de libre elección, en la cual los cotizantes tienen la posibilidad de atenderse con los médicos y clínicas de su preferencia, siempre y cuando tengan convenio con FONASA, entidad que administra cotizaciones de salud; y c) atención a través de ISAPRES, sin intervención financiera del Estado.

En teoría, el grupo de no cotizantes tiene tres opciones: a) atención institucional en el SNSS; b) atención particular pagada, cuyo precio se fija libremente, y, c) contrata un seguro privado de salud.

Aquellos cotizantes y no cotizantes que se atienden en el sistema público cancelan un monto que es proporcional al nivel de ingresos. Aquellos afiliados con un ingreso inferior a \$ 20.790 reciben atención gratuita (en la práctica las atenciones en el sistema público son gratuitas monetariamente para todos los pacientes).

Es en este marco en el que las ISAPRES han tenido que competir para consolidarse en el mercado de la salud. Después de un crecimiento lento han venido fortaleciendo sistemáticamente su posición como veremos en el próximo capítulo.

2. Evolución de las Isapres

Como se señaló en la sección anterior las instituciones de salud previsional nacen en 1981. Se organizan como una empresa de seguros que recibe una cotización y a cambio ofrece una prestación de salud al cotizante y sus cargas en el momento que la necesiten. No es indispensable que sea la misma ISAPRE la que preste el servicio, sino que deber ser capaz de coordinar la demanda con la oferta de salud.

Cuadro N° 2

Cotizantes vigentes 1981 - 1988

Año	Isapres Abiertas	Isapres Cerradas	Total
1981	26.415	-	26.415
1982	57.745	9.095	66.840
1983	71.306	17.509	88.815
1984	110.593	21.017	131.640
1985	165.181	33.630	198.811
1986	295.760	40.565	336.325
1987*	359.457	42.229	401.686
1988*	468.653	50.049	518.702

•Cifras 1987 y 1988 a junio de cada año.

Fuente: FONASA

Entre 1981 y 1988, las ISAPRES han ido captando cotizantes a un ritmo de crecimiento equivalente a un promedio anual de 50%. El Cuadro N° 2 permite apreciar lo afirmado.

Del Cuadro anterior se desprende la existencia de dos tipos de ISAPRES, abiertas y cerradas. Las primeras afilian a individuos de cualquier condición laboral y pertenecientes a cualquier institución jurídica. En cambio, las cerradas están constituidas por trabajadores de una sola empresa; es decir, grandes empresas han creado su propio sistema de previsión para satisfacer las necesidades de salud de sus trabajadores.

Cuadro N° 3

Beneficiarios del Sistema de ISAPRES

Año	Isapres Abiertas	Isapres Cerradas	Total
1981	61.659	-	61.659
1982	125.986	38.321	164.307
1983	172.407	70.160	242.567
1984	279.444	85.8%	365.340
1985	426.543	119.038	545.581
1986	776.642	144.642	921.284
1987*	932.146	148.894	1.081.040
1988*	1.179.024	166.192	1.345.216

* Cifras de 1987 y a junio 1988.

Fuente: FONASA

Como se aprecia en el Cuadro N° 3 los beneficiarios del sistema han ido aumentando gradualmente para ubicarse a mediados de 1988 en una cifra cercana al 12% de la población. Del total de beneficiarios, un 87,6% está afiliado a ISAPRES abiertas.

El número de beneficiarios por cotizante es relativamente bajo, como se aprecia en el Cuadro N° 4. Esto indicaría que el tamaño relativo de las familias adscritas a las ISAPRES es pequeño, lo que significaría que son las familias de más altos ingresos las que están incorporadas al sistema.

Cuadro N° 4**Número de Beneficiarios Promedio por Cotizante**

Año	Relación Beneficiarios-Cotizante
1981	2,23
1982	2,50
1983	2,73
1984	2,77
1985	2,74
1986	2,74
1987*	2,69
1988*	2,59

* Cifras de 1987 y a junio 1988.

Fuente: FONASA

Para responder la interrogante anterior es conveniente analizar la distribución de los cotizantes por nivel de ingreso. Esto se presenta en el Cuadro N° 5.

Cuadro N° 5**Distribución Porcentual de Cotizantes
por Renta Imponible a marzo de 1988**

Tipo de Isapres Renta disponible	Isapres Abiertas	Isapres Cerradas
Menos de 20.000	3,3%	5,2%
21.000 - 30.000	6,2%	3,6%
31.000 - 40.000	9,3%	4,9%
41.000 - 50.000	10,2%	4,3%
51.000 - 60.000	8,9%	4,0%
61.000 - 120.000	31,1%	25,7%
Más de 120.000	27,7%	52,2%

Fuente: FONASA

Las ISAPRES cerradas concentran una proporción mayor de sus afiliados en rentas impositivas altas. En cambio, en las ISAPRES abiertas, sólo un 27,7% de los afiliados tiene rentas superiores a los \$ 120.000. Al mismo tiempo en estas ISAPRES un 37,9% de los cotizantes tiene ingresos inferiores a los \$ 60.000. Un 31,1% gana entre \$ 61.000 y \$ 120.000. Estos antecedentes indican que una parte importante de los afiliados a las ISAPRES la constituyen personas de ingresos medios y bajos.

La cotización promedio anual que están cancelando los incorporados al sistema privado de salud se presenta en el siguiente Cuadro.

Cuadro N° 6

Cotización Promedio Anual del Sistema en Moneda de Nov. 1988

Año	Total	Cotización Promedio (\$88)
		Por Beneficiario
1982	64.228	25.691
1983	90.908	33.200
1984	96.120	34.700
1985	82.986	30.287
1986	78.859	28.781
1987	77.269	29.834

Fuente: FONASA

Originalmente, entre 1982 y 1983, la cotización promedio anual del sistema experimentó un alza, probablemente producto de la puesta en marcha del sistema y lo que ello significaba. Desde 1984, la cotización promedio se ha ido reduciendo paulatinamente. Lo mismo ocurre con la cotización por persona. Estas cotizaciones corresponden al promedio del sistema. Existe, sin embargo, una variabilidad importante en el monto de las cotizaciones que recibe cada ISAPRE. Es así como existen instituciones de salud previsional que están orientadas a atender personas de altos ingresos y otras a personas de bajos ingresos. El siguiente cuadro presenta la cotización promedio para tres años de las ISAPRES Promepart y Sudamérica.

Cuadro N° 7
Cotización Promedio Anual
ISAPRES Sudamérica y Promepart
en Moneda de noviembre de 1988

Año	Cotización Promedio (\$ 88)	
	Total	Beneficiarios
1984	37.085	23.012
1985	41.801	15.620
1986	49.508	19.115

Fuente: FONASA

En este Cuadro se aprecia que la cotización anual promedio de las personas pertenecientes a estas dos ISAPRES es claramente inferior a la del sistema. Esto permite que personas de menores ingresos puedan acceder al sistema. Muchos más e, incluso de menores ingresos, podrían acceder al sistema privado de salud, si se dieran las condiciones para ello. Actualmente, como se verá más adelante, el esquema de financiamiento imperante constituye el principal obstáculo para que ello ocurra.

Ahora bien, ¿qué sucede con la creación de ISAPRES y la competitividad del sistema? Los Cuadros N°s 8 y 9 aclaran esta interrogante. En agosto de 1988 funcionaban 19 ISAPRES abiertas y 11 cerradas. El número de instituciones que operan en el mercado ha ido aumentando año tras año.

Del Cuadro N° 9 se desprende que el sistema privado de salud ha tendido a desconcentrarse. Hay ISAPRES que han aumentado fuertemente su participación en el mercado desde su creación (Promepart) y otras que la han disminuido (Banmédica y Cruz Blanca). En este sentido, se observa un mercado bastante dinámico y con mucha potencialidad, en la medida que sea posible ir incorporando a nuevos cotizantes.

Cuadro N° 8
Evolución de la Creación de ISAPRES

	Dic/81	Dic/82	Dic/83	Dic/84	Dic/85	Dic/86	Ag/88
Banmédica	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no
Cruz Blanca SA.	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Consalud				sí	sí	sí	sí
Promepart		sí	sí	sí	sí	sí	sí
Luis Pasteur	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Sudamérica de Chile		sí	sí	sí	sí	sí	sí
Colmena G. Cross	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
La Cumbre				sí	sí	sí	sí
Normédica			sí	sí	sí	sí	sí
Interclínicas				sí	sí	sí	no
Vida Tres						sí	sí
Ismed SA.						sí	sí
Galénica SA.						sí	sí
Compensación SA.						sí	sí
Isamédica SA.						sí	sí
Unimed SA.						sí	sí
Más Vida SA.						sí	sí
Los Lagos						sí	sí
Coral SA.						sí	sí
Banmédica SA.						sí	sí
Cigna Salud SA.						sí	sí
Total abiertas	4	6	7	10	10	11	19

Cuadro N° 8
Evolución de la Creación de ISAPRES
(Continuación)

	Dic/81	Dic/82	Dic/83	Dic/84	Dic/85	Dic/86	Dic/88	Ag/88
Banco Central	sí	sí	no	no	no	no	no	no
San Lorenzo		sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
El Teniente		sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Chuquicamata		sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Río Blanco			sí	sí	sí	sí	sí	sí
Ispen			sí	sí	sí	sí	sí	sí
Shell Chile					sí	sí	sí	sí
Banco del Estado					sí	sí	sí	sí
Ferrosalud						sí	sí	sí
Isagas							sí	sí
Istel							sí	sí
Crisol Ltda.								sí
Total cerradas	1	4	5	5	7	7	9	11
Total Sistema	5	10	12	15	17	17	20	30

fuentes: Asociación de ISAPRES

Cuadro N° 9

Evolución de la Competitividad del Sistema ISAPRE
(medida en % de participación sobre cotizaciones)

	Dic/81	Dic/82	Dic/83	Dic/84	Dic/85	Dic/86	Abr/87	Ago/88
Banmedica	38	30	39	32	23	18	16	
Promepart		1	5	9	10	10	10	15
Luis Pasteur	8	16	9	7	8	7	7	3
Colmena G. Cross		8	8	8	7	8	8	9
Normédica				1	1	2	2	2
Consalud				5	11	14	14	20
La Cumbre				1	1	1	1	1
Cruz Blanca SA.	52	32	16	16	15	12	12	9
Sudamérica Chile		1	3	5	6	10	10	6
Vida Tres						2	3	3
Compensación SA.								3
Interclínicas				1	1	1	1	
Ismed SA.								0,2
Galénica SA.								0,2
Isamédica SA.								0,5
Unimed SA.								0,3
Más Vida SA.								0,2
Los Lagos								0,03
Coral SA.								0,2
Banmedica SA.								17
Cigna Salud SA.								
Total abiertas	98	88	80	85	83	85	84	90

3. Situación Actual del Sistema Privado de Salud

Si bien el sistema de ISAPRES atiende a una proporción importante de la población del país, aún existen dudas en amplios sectores de la población respecto de la capacidad de éste para atender la salud de los chilenos. Estas dudas le restan legitimidad al sistema y ponen en peligro su sobrevivencia, al depender ésta de la voluntad política del gobierno de turno. Muchas de las críticas efectuadas son producto del desconocimiento del sistema, otras son correctas, pero la causa de ellas es el ordenamiento jurídico existente. En las páginas siguientes se analizan brevemente dichas críticas.

Dentro de éstas destaca aquella que critica al sistema de ISAPRES de ser un sistema no solidario. Esta aseveración se fundamenta en el hecho de que en el sistema de libre elección de FONASA se produciría una redistribución de ingresos desde las rentas más altas hacia las más bajas, situación que en el sistema privado no se cumpliría al operar éste con cuentas individuales de salud. Evidentemente, el sistema privado de salud no presenta redistribuciones de ingresos al interior de él. Ello, lejos de ser injusto, es adecuado, porque si se tiene como objetivo mejorar la distribución del ingreso, libremente resultante, existe un instrumento más eficiente y menos distorsionador de las decisiones individuales, que es el gasto público. Cuando no se utilizan los instrumentos de política más convenientes se producen ineficiencias y no se consigue el objetivo deseado. Al respecto puede señalarse que antes de la reforma previsional se estaba produciendo una importante baja en las tasas de cotización y, por lo tanto, en las cotizaciones a FONASA (SERMENA). Las tasas de cotización, medidas sobre la fuerza de trabajo ocupada, para los años 1975 a 1980 fue la siguiente:

Cuadro N° 10

1975	1976	1977	1978	1979	1980
86,1%	90,4%	86,4%	81,1%	79,5%	75,5%

Fuente: Hermán von Gersdorff, "El Sistema Previsional Chileno durante los diez últimos años", *Estudios de Economía*, 22 (1er. semestre 1984), p. 95.

No cabe duda, que los que dejaban de cotizar eran los de mayores ingresos porque eran ellos los que financiaban los subsidios cruzados con relaciones calidad-costos cada vez menores. En este sentido, el sistema de

salud había dejado de ser "solidario" con mucha anterioridad. Por otra parte, el 7% de salud es una cotización obligatoria de todo trabajador dependiente. Los más pobres no pueden acceder a una ISAPRE, pero tampoco pueden optar al sistema libre elección de FONASA, porque esta institución financia sólo el 50 a 70% de las prestaciones. Por ello, se ven obligados a atenderse en el sistema institucional con una calidad bajísima de salud e igual a la de las personas que no cotizan a pesar de merecer por su esfuerzo una calidad superior. La pregunta surge espontánea: ¿dónde está la solidaridad del sistema?

Por otra parte, las tasas presentadas no incluyen el problema de subcotización que se producía por el incentivo a subdeclarar la remuneración imponible, dadas las altas cotizaciones del sistema previsional antiguo. El promedio de éstos en el período 1974-1980 fue de 44,1%⁵

En este sentido, las ISAPRES vinieron a llenar un vacío, el que se producía por la inexistencia de alternativas reales para un vasto sector de la población. Este sector se atendía privadamente en los pocos centros privados de salud que existían y no aprovechaban los recursos que cotizaban, si es que lo hacían, en el sistema público. Aquellos que continuaban afiliados a FONASA, pero no utilizaban sus servicios, estaban sujetos a una especie de doble tributación. Por un lado, pagaban sus impuestos destinados, supuestamente, a redistribuir ingresos persiguiendo, entre otros objetivos, una mejora a la calidad de la salud cotizada a los más pobres y, por otro, tenían que pagar sus cotizaciones que, definitivamente, también, iban destinadas a "mejorar" la salud de los más pobres. Parece poco probable que este esquema pueda sostenerse en el largo plazo.

Ligada a la crítica anterior se encuentra aquella que sostiene que las ISAPRES lucran con la salud a costa de los usuarios del sistema y de los profesionales médicos. La primera afirmación, podría ser verdadera si estas instituciones tuvieran cautivos a sus clientes, es decir, si a éstos les fuera imposible modificar su decisión inicial, trasladándose a otra organización privada de salud. Sin embargo, esto no ocurre. De hecho, los afiliados a una ISAPRE pueden cambiarse todos los meses, de acuerdo a la ley, a otra institución previsional de salud. De este modo, los consumidores de seguros de salud tienen un excelente instrumento de control sobre la atención que reciben. Esta es la posibilidad de elegir el oferente de seguros de salud que le otorga la mejor relación calidad-costos. Las ISAPRES que logren ofrecer el contrato de salud más atractivo, serán las que reciban el

⁵ Herman von Gersdorff, *op. cit.*

premio de mercado, el que, en este caso, es el mayor número posible de cotizantes de salud.

La segunda afirmación de que las instituciones privadas de salud lucrarían a costa de los médicos, puede ser respondida en forma similar a la anterior. Las ISAPRES están interesadas en contar entre sus médicos a aquéllos más destacados y de las más diversas disciplinas. Ello, porque son determinantes en la elección que de una ISAPRE realiza un individuo. Dado, además, que no existe un solo demandante o alternativa para los médicos, éstos pueden caducar sus contratos con un empleador y elegir a aquel que les ofrezca una mejor opción. En todo caso, la casi totalidad de los médicos se están incorporando voluntariamente como prestatarios de las ISAPRES. Todavía alguien podría argumentar que se han visto en la necesidad de hacerlo, aunque resulta difícil de sostener si se piensa que apenas un 12% de la población está afiliada al sistema privado.

En diversas ocasiones se ha planteado que las ISAPRES obtendrían utilidades sobrenormales, ya que lograrían discriminar a sus afiliados según su riesgo. Esto significa que estas instituciones incorporan sólo a las personas de bajo riesgo médico y no aceptan personas de mayor riesgo.

Al respecto es necesario recurrir a la teoría económica en lo que a seguros se refiere. Dos son los problemas típicos que se presentan en un sistema de seguros.

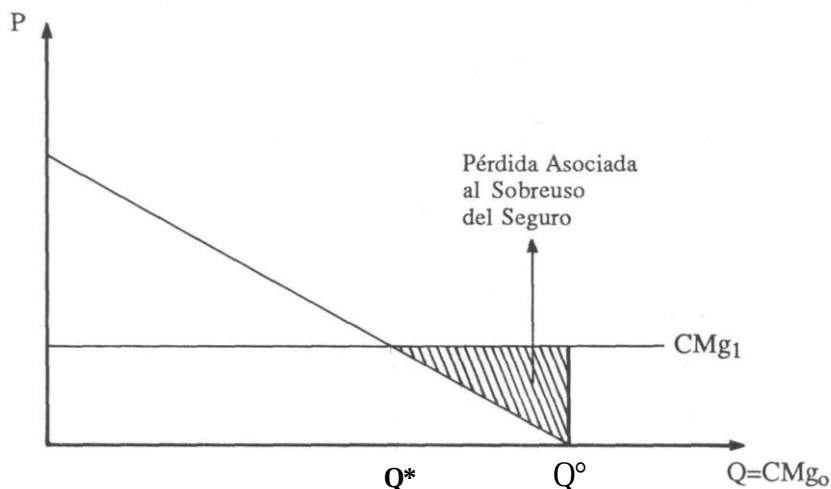
El primero se reconoce con el nombre de *moral hazard*, expresión para lo cual no existe una traducción correcta al castellano, y que a su vez presenta dos situaciones:

a) Aquella situación que conduce a que el individuo haga un sobreuso del seguro. Por ejemplo el beneficiario padece una carie dental y aprovecha para arreglar su dentadura en su totalidad, sin que realmente lo necesite. En este caso estamos ante la presencia de una externalidad que conduce a que el beneficio marginal no sea igual al costo marginal de la prestación (Condición de eficiencia económica).

Este problema es típico en los seguros de salud cuando la prima cubre totalmente el costo de una atención. Para el asegurado el costo marginal es cero, luego demandará Q^o de esta atención, cuando el óptimo está en Q^* .

Se produce de esta forma un sobreuso equivalente a la distancia $Q^o - Q^*$. La situación descrita puede visualizarse en el Gráfico N° 1; se produce una pérdida equivalente al área achurada.

Gráfico N° 1



b) Distinta es la situación cuando el asegurado puede afectar las probabilidades del siniestro. Un ejemplo es el del individuo que desea operarse la nariz (cirugía plástica nasal) y para conseguirlo corre riesgos que le signifiquen una fractura de ella.

El problema de *moral hazard* está siempre latente en esquemas de seguros. Sin embargo, la competencia existente produce incentivos para controlar los mayores costos que dicho problema provoca. Básicamente, porque el sobreuso de los servicios médicos genera mayores costos a todos los afiliados a un organismo que opera con seguros. La posibilidad de traslado de esos afiliados a instituciones que ofrezcan una relación calidad-costos superior, obliga a estar atentos y chequear los casos que pueden indicar presencia de *moral hazard*. Existen mecanismos que las ISAPRES pueden utilizar para limitar este aspecto. Ellos están asociados a las formas de pago que incentivan a los consumidores a realizar sólo los gastos necesarios y atenderse con el proveedor del servicio de más bajo costo relativo. Se puede pensar en deducibles y coseguros que obligan a los consumidores a hacerse responsables de pagar muchos costos fuera de programa. De hecho, las ISAPRES en Chile usan en la actualidad un mecanismo que tiene un fuerte impacto sobre el *moral hazard*. Esto es pagar beneficios particulares sobre una base fija en pesos o UF, lo que incentiva a los usuarios a utilizar servicios menos costosos. Otra manera en que los planes

de salud pueden enfrentar el problema mencionado es imponiendo condiciones y limitaciones a la responsabilidad de pagar por servicios particulares. Estos operan como exclusión de cobertura.⁶

Un segundo tipo de problema, más común en el sistema de ISAPRES, es el que se conoce con el nombre de "selección adversa" (antiselección). Este problema surge del hecho de que existe información asimétrica entre las partes que intervienen en el contrato de un seguro cualquiera.

El asegurado conoce su riesgo, en cambio el asegurador, en el mejor de los casos, sólo puede tener una idea de él, a través de un chequeo médico. De este modo, la información de la ISAPRES será siempre inferior a la del asegurado.

La teoría de seguros plantea que en el equilibrio, dada la externalidad que se produce, no se asegurará toda la población con deseos de hacerlo. Alternativamente si las ISAPRES aseguran a personas de "alto riesgo", idearán mecanismos que les permitan protegerse de la asimetría de información existente. El trato que se le dispensa a la mujer embarazada es un ejemplo claro de esto. Dado lo complejo que resulta estimar el inicio del embarazo de una mujer, en los contratos se estipula un período denominado de carencia, como una protección al problema de selección adversa. Durante este período que alcanza a nueve meses a contar del momento de afiliación, las ISAPRES no incluyen entre sus beneficios la atención a la mujer embarazada. Una situación similar es la que ocurre con los mayores, los que a menudo no pueden optar a una ISAPRE, por no ofrecerle ésta un plan de salud. La razón de ello es que las ISAPRES no están dispuestas a asumir el riesgo de acoger a estas personas, ya que estiman que poseen una alta probabilidad de siniestro.

Ahora bien, aparte de los períodos de carencia y no afiliación de personas, las ISAPRES debieran idear mecanismos que superen estos inconvenientes. Debe tenerse en cuenta que los riesgos involucrados en el otorgamiento de seguros de salud tienden a ser diversificables totalmente.⁷ En competencia, y con un mayor número de afiliados y planes de salud, podría esperar una autoselección más intensiva de planes correspondientes

⁶ Respecto del problema del *Moral Hazard* y sus soluciones, véase Clark C. Havighurst, *Deregulating the Health Case Industry* (Cambridge, Mass: Ballinger Publishing Company, 1982), pp. 289-318.

⁷ Básicamente, porque el estado de salud de un individuo no depende del otro. En términos estadísticos no correrían entre sí. Los afiliados a una ISAPRE son un portafolio de activos independientes. (Ver Anexo N° 1).

al estado real de salud de cada uno de los individuos del país.⁸ Intentos de solución parcial al problema de la selección adversa lo constituyen los contratos colectivos que ofrecen las ISAPRES y que reúnen a grupos numerosos de personas con el objeto de diversificar entre ellos los riesgos involucrados en la prestación de salud.

Por otra parte, estas ineficiencias o deficiencias que presenta el sistema privado de salud dicen relación con el plazo de los contratos y la posibilidad de rescindirlos, así como la libertad de afiliación o desafiliación de los cotizantes. Como es de conocimiento público, los cotizantes pueden rescindir contratos en el plazo de un mes, mientras que las ISAPRES al término de un año. Por ello, los oferentes privados de salud pueden, eventualmente, absorber todos los gastos que involucra la atención de una paciente de alto riesgo sin ninguna posibilidad de obtener beneficios de ello. Esto, obviamente, condiciona al sistema, sesgándose las probabilidades de obtener ganancias o pérdidas. De hecho, un paciente puede, después de recibir las prestaciones médicas, desahuciar a la brevedad un contrato de salud.

Una alternativa de solución a las deficiencias señaladas la constituye la posibilidad de pactar libremente los contratos. De este modo, las ISAPRES podrían operar con un margen bastante mayor de seguridad, estando dispuestas, probablemente, a afiliar a toda la población que desee contratar un seguro de salud con el sistema privado. Incluso, esta mayor seguridad, al reducir el riesgo, haría posible una disminución en los costos de las primas de salud. Hay que recordar que existe una directa relación entre riesgo y costo de la prima. Hipotéticamente, y con la suficiente información, se podrían celebrar contratos vitalicios entre cotizantes e instituciones previsionales, reduciendo a cero la posibilidad de que una persona fuese rechazada por una ISAPRE determinada. En este caso, de ser necesario un ajuste en el sistema, éste se produciría a través del costo de la prima de salud.

- Por último, una de las ~~críticas~~ críticas importantes que se esgrime en contra de la reforma de salud del año 1981 es su carácter regresivo. Si bien esta afirmación ha sido ampliamente debatida, no existen aportes conclusivos respecto de ella. Algunos estudios⁹ plantean que la creación de las

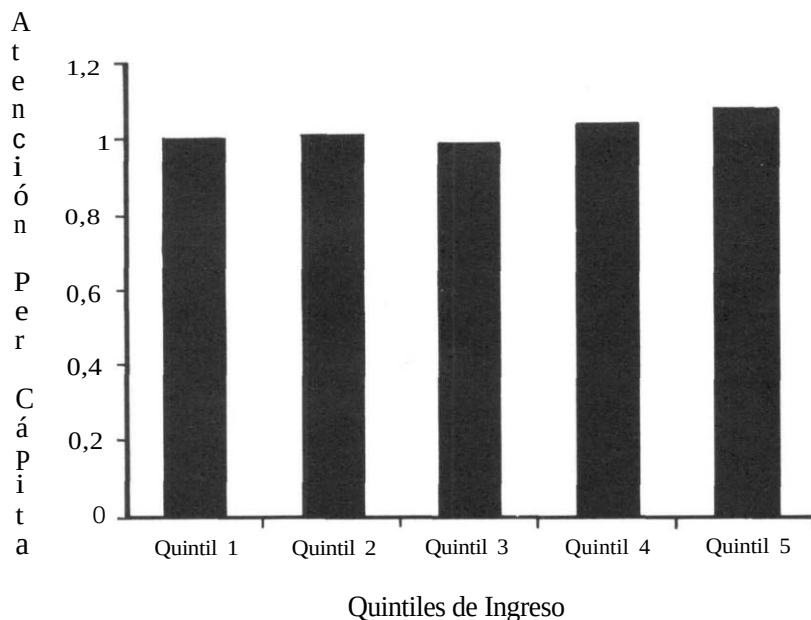
⁸ Véase Warren Greenberg, "How will increased competition affect the Costs of Health Care", en *Markets Reforms in Health Care*, Jack A. Meyer ed., (Washington: American Enterprise Institute, 1983).

⁹ J. P. Arellano, *Políticas Sociales y Desarrollo 1924-1984* (Santiago: Cieplan, 1986)

ISAPRES desfinanció al Fondo Nacional de Salud. Ello, porque los cotizantes que se acogieron a los beneficios de las ISAPRES eran aquellos que pertenecían al Sistema Público de libre elección, pero que no lo utilizaban, constituyendo, además, las rentas más altas. En consecuencia, se le restó un gran aporte previsional a FONASA y descargó los bajos gastos en que incurrían dichos cotizantes. Los bajos gastos de los cotizantes de rentas altas eran de escasa o nula preferencia por este sistema de libre elección. De esta manera, las personas de altos ingresos financiaban su demanda de salud con recursos adicionales a los de FONASA. Por lo tanto, la merma de ingresos por cotizaciones sería mayor que los menores gastos que ocasiona el éxodo de afiliados.

Cabe señalar que para validar esta afirmación es necesario demostrar que las personas de rentas mayores, afiliadas a FONASA, no utilizaban

Gráfico N° 2
Atenciones Per Cápita
por Quintil de Ingreso
(1985)



estos servicios. Ello es muy difícil de comprobar, aunque el Gráfico N° 2 entrega algunas luces al respecto. Se muestra el nivel de atención per cápita realizado por afiliados a FONASA, según el quintil de ingreso en el que se ubican.

No se aprecia, en el Gráfico N° 2, un menor número de atenciones per cápita entre las personas de mayores ingresos. De hecho, es probable que estas atenciones sean de costo más alto, aumentando la brecha en el

Cuadro N° 11

Atenciones Anuales por Persona en ISAPRES 1986

Tipo de atención	Cerradas	Abiertas	Isapres Benefic. Total	S.N.S.S.*
Consultas Médicas	5,70	3,90	4,30	2,60
Consultas otros profesionales				
Exámenes laboratorio	3,00	3,00	3,00	3,00
Exámenes radiodiag- nóstico	0,60	0,93	0,87	0,10
Días - Cama	0,71	0,38	0,44	1,04
Intervenciones quirúrgicas	0,25	0,65	0,58	1,11
Subtotal	0,30	8,90	9,20	8,90
Otras prestaciones	2,80	1,70	1,90	
Total	3,10	10,60	11,10	

*Información de 1985 a base de 8.250.000 beneficiarios.

Fuente: Asociación de ISAPRES

Universidad de Chile y ODEPLAN, *op. cit.*

gasto de salud entre el quintil de ingresos 5 y el quintil de ingresos 1. Así, no se puede concluir claramente que los ingresos dejados de percibir por FONASA sean mayores que los costos en los que deja de incurrir por el traspaso de personas a las ISAPRES.

Este cuadro permite apreciar que son mayores las consultas médicas en el sistema de ISAPRES que en el sistema de hospitales públicos. Ello tendería a confirmar que las personas de altos ingresos se atienden más que las de bajos ingresos. Por ello, no parece raro que las personas del último quintil de ingresos ocupen tanto o más que los del primer quintil de ingresos el sistema público de libre elección. La diferencia está en que no es el único que ocupan, sino que utilizan también los centros privados de salud atendiéndose de esta forma bastante más que los pobres.

Por último, si lo dicho más arriba fuese errado, no se puede afirmar que la reforma de salud sea regresiva. A lo más, se podrá afirmar que ésta deja de ser redistributiva. Entonces, surge nuevamente la interrogante si el objetivo es redistribuir, ¿será la forma más eficiente de hacerlo a través de FONASA? Nuestro parecer es que existen otras formas más eficientes. De hecho, si las personas de altos ingresos se veían en la obligación de cotizar, pero no valoraban el sistema FONASA, esa cotización se parecía más a un impuesto que al precio que se debía pagar por un paquete de beneficios de salud. ¿Es justo entonces que además de un impuesto a la renta progresivo paguen un "impuesto de salud"? ¿O acaso, se piensa, que el ser rico debe merecer un "castigo"? Esta suma de impuestos que se produce no hace más que desacelerar el esfuerzo productivo y, por lo tanto, el crecimiento económico. Si se desea redistribuir ingreso la forma más eficiente de hacerlo es a través del sistema tributario y del gasto social. La utilización de otras formas de redistribución produce más distorsiones en la actividad económica con el consiguiente mayor perjuicio para la sociedad.

El presente capítulo ha tenido como objeto informar al lector respecto de las críticas más comunes que enfrentan las instituciones previsionales de salud. Al mismo tiempo se ha emitido la opinión de los autores en relación a esas críticas. El análisis de ellas es de suma importancia, porque ello contribuirá a darle legitimidad al sistema privado de salud.

4. Perspectivas del Sistema Privado de Salud

Si bien el sistema de ISAPRES parece haberse consolidado, sólo un 12% de la población se encuentra cubierta por él. Surge, entonces, la interrogante de por qué la población beneficiada no es mayor y cuáles son las posibilidades de expansión del sistema.

En este capítulo se pretende enfrentar las interrogantes planteadas desde una perspectiva analítica, proponiendo al mismo tiempo un sistema que permita masificar los beneficios otorgados por las Instituciones de Salud Previsional.

Cuadro N° 12

Población Total del Gran Santiago

En relación a la atención en salud: ¿Dónde le gustaría a Ud. atenderse, en FONASA o en una ISAPRE?

			FONASA	ISAPRE	No Sabe
Sexo	:	Total	37.7	29.3	32.9
		Hombres	39.4	30.3	30.2
		Mujeres	36.3	28.4	35.2
Edad	:	18 a 24	31.0	35.4	33.7
		25 a 39	41.0	32.0	27.0
		40 y más	38.4	23.7	37.9

Fuente: Centro de Estudios Públicos, *Documento de Trabajo*, 83 (mayo 1987)

Se podría argumentar que la población no considera satisfactorias las prestaciones otorgadas por las ISAPRES. Sin embargo, si uno observa los Cuadros N°s. 12, 13 y 14 que corresponden a Estudios de Opinión Pública realizados por el Centro de Estudios Públicos entre la población total de Santiago, los trabajadores de la pequeña y mediana empresa de Santiago y los pequeños y medianos empresarios, respectivamente, se visualiza que ese argumento está totalmente alejado de la realidad. De hecho, en el Cuadro N° 12 se puede apreciar que cerca de un 30% de la población de Santiago prefiere atenderse en ISAPRES. En este sentido, y dado que actualmente se beneficia del sistema de ISAPRES un 12% de la población, la demanda potencial es bastante mayor. Llama la atención que un 40% de los trabajadores de pequeñas y medianas empresas, que ganan en su mayoría menos de \$ 25.000¹⁰ prefieran el sistema de ISAPRES. Esto

¹⁰ Véase Centro de Estudios Públicos. *Documento de Trabajo* 93 (noviembre 1987).

no deja de sorprender porque probablemente ninguno, o muy pocos de ellos, está en el sistema privado de seguros de salud. Los Cuadros presentados indican que las ISAPRES son bastante más aceptadas por la población, lo que se desprende de la argumentación de algunos líderes de opinión. Si los resultados de estos estudios de opinión son ciertos, entonces, ¿por qué no se incrementa sustancialmente el número de beneficiarios del sistema ISAPRES? Nuestra tesis es que el sistema de financiamiento de la salud imperante en Chile y la competencia desleal del sector público lo impiden.

Cuadro N° 13

Trabajadores de Pequeñas y Medianas Empresas

Si a Ud. le descontaran la misma cantidad de dinero, ¿dónde le gustaría atenderse: en FONASA o en una ISAPRE?

	FONASA %	ISAPRE %	No sabe %
Total	45.5	40.2	14.3
N° Trabajadores			
1a20	44.8	42.2	13.0
21 a 50	46.3	37.9	15.8

Fuente: Centro de Estudios Públicos, *Documento de Trabajo*, 93 (noviembre 1987).

El funcionamiento de SNSS presenta una serie de problemas que atentan contra la eficiencia del sistema e impiden que la población pueda ejercer una efectiva libertad de elección.

Se puede mencionar que existe una serie de subsidios cruzados en los servicios de salud, desde aquellos pobres con mayor ingreso relativo hacia las personas de escasos recursos (indigentes). Hay personas que cotizan en FONASA, pero no pueden optar por libre elección y se ven obligadas a atenderse en los hospitales estatales. Dado que cotizan y, además, pagan una parte de su atención (no necesariamente si ganan menos de \$ 20.970) exigen una mayor calidad en la atención. Ello no sucede y la calidad recibida es igual a la de aquella persona que no cotiza y se

atiende gratis. El subsidio va, entonces, desde aquellos que cotizan hacia aquellos que no lo hacen, lo que es una situación injusta e ineficiente. Injusta, porque aquellos que pagan están demandando una mayor calidad y no la reciben, e ineficiente, porque si se opta por subsidios, éstos deben ser entregados por el Estado y no por los individuos.

Cuadro N° 14

Pequeños y Medianos Empresarios

Si le descontaran la misma cantidad de dinero, ¿dónde le gustaría atenderse, en FONASA o en una ISAPRE?

	FONASA %	ISAPRE %	No Sabe Ninguna
Total	17.8	64.2	18.0
N° Trabajadores			
1 a 20	22.1	55.3	22.6
21 a 50	10.5	79.5	10.0

Fuente: Centro de Estudios Públicos, *Documento de Trabajo*, 95 (diciembre 1987).

La asignación de los recursos constituye un subsidio a la oferta, lo que no genera los incentivos necesarios para que los hospitales funcionen eficientemente, siguiendo estrategias de optimización en el manejo de sus recursos como inventario, utilización de la infraestructura y otros. Además no se presiona a una mejora en la calidad de la salud, ya que el financiamiento de cada servicio de salud no depende de la decisión del demandante de salud. Es decir, si una persona está disconforme con la atención y decide no acudir más al hospital o consultorio, el Servicio de Salud no ve mermado su presupuesto. Para lograr un manejo eficiente de los recursos escasos y aumentos en la calidad de la salud los individuos encargados de la administración del sistema deben ser afectados patrimonialmente por los resultados de su gestión. En otras palabras, sólo en la medida que exista la posibilidad de ganancias o pérdidas "propias" existirán los incentivos suficientes para que se cautelen los recursos de la sociedad y se ofrezca la mejor calidad a la población, única forma de maximizar las ganancias o minimizar las pérdidas. De esta forma los subsidios deber ser directos con

el objeto de lograr una definición precisa del monto del subsidio que se otorga y estar orientado a la demanda (al individuo que desea atención médica), para permitir una mejor distribución espacial y una mayor competencia de las instituciones oferentes.

Por otra parte, el actual sistema no permite, en la práctica, a las personas ejercer el derecho constitucional de elegir libremente el lugar donde se quieren atender. Los Servicios de Salud poseen un mercado cautivo compuesto por todos aquellos individuos en situación de pobreza que al no contar con un subsidio a la demanda no pueden optar por una alternativa distinta a la del SNSS, alternativa que no es ofrecida por el sector privado, no porque le sea imposible o poco rentable hacerlo, sino que porque le es imposible competir con un SNSS subsidiado y que ofrece atenciones gratuitas.

Además, como algo importante desde el punto de vista de la salud, es necesario destacar que no existe ningún incentivo para enfatizar la atención primaria. Resulta importante centrar la atención de salud en este nivel, ya que la mayoría de las enfermedades y complicaciones en la salud de la población son posibles de erradicar en este nivel, asegurando una recuperación sostenida de la persona. En cambio, si el paciente es atendido en un nivel secundario o terciario se corre el riesgo de no poder recuperar jamás su salud e incluso no poder evitar su muerte. También cabe recordar que la atención primaria es de bajo costo relativo y, por lo tanto, de gran cobertura y el sistema de salud vigente tiene que entregar las garantías necesarias de que se privilegie este nivel de atención. Actualmente, al no estar involucrado, el personal médico ni el capital privado en la atención de salud, se pierden los incentivos que significa el fin de lucro en la gestión médica. La posibilidad de dar paso a este fin no significa descuidar la atención especializada y la salud de la población, sino que sólo implica una garantía real de que se enfatizará la atención primaria, porque al ser de menor costo significa una mayor rentabilidad sobre el capital invertido.

Como formas de control, evitando que se descuide la atención especializada, existen dos alternativas complementarias. Por una parte, al ser subsidiada la demanda se está permitiendo que el beneficiario del subsidio pueda optar libremente por aquella institución que le reporte un mayor bienestar y, por otra, al Ministerio de Salud le puede caber el importante papel de informar acerca de las alternativas de salud vigentes y sus beneficios, velar por una afiliación contractual informada y, por último, impedir barreras a la entrada de competidores potenciales, ya que esto asegura a la población posibilidades de cambiarse de institución ante desacuerdos con su oferente inicial de salud.

También constituye un problema el sistema de libre elección vi-

gente en FONASA. Existe un problema grave de consulta, ya que una vez hecha la consulta inicial, cabe la posibilidad de que los oferentes privados de salud exijan nuevas consultas, exámenes, buscando un mayor ingreso, situación que a FONASA le es imposible controlar, y tampoco tiene incentivos para hacerlo, porque no es capital privado el involucrado. Por otra parte, la calidad del plan de salud y su costo son independientes del tamaño del grupo familiar; así, dos personas con igual ingreso y distinto tamaño de familia cotizan exactamente lo mismo por una alternativa de igual calidad, lo que significa un subsidio cruzado desde familias pequeñas a familias numerosas. Además, se ha detectado la existencia de acuerdos entre médicos y pacientes para concretar una prestación con dos o más bonos, devolviéndose al paciente el costo incurrido en la compra de los bonos, atendiéndose, por lo tanto, gratis.

Los problemas señalados requieren de una solución, de lo contrario el sistema de salud perderá credibilidad frente a la sociedad.

Ahora bien, aceptando la existencia de una intervención estatal en la salud, se propone para hacerla más eficiente implementar un sistema de seguros de salud. En este nuevo esquema todo chileno tiene derecho a que el Estado le abra una cuenta individual de salud, en la que le cotiza anualmente un monto de recursos que le permitiría financiar un nivel dado de prestaciones médicas. Al mismo tiempo, todo individuo tiene el derecho de elegir libremente cualquier institución que le ofrezca el plan de salud que más se acomoda a sus características. Básicamente, significa dejar de asignar los recursos del Estado a través de la oferta de salud y hacerlo a través de la demanda de salud.

En este marco institucional el individuo puede aportar recursos propios para optar a un plan de salud mejor. En estos casos, el Estado disminuirá su aporte, pero en menor proporción al aporte individual. Es así como se recompensa el esfuerzo de una persona sin descuidar la calidad de la salud. Obviamente, las instituciones privadas pueden optar a ser requeridas por los chilenos que desean asegurar su salud. Estas instituciones pueden ofrecer distintas calidades y precios, y cada individuo elegirá aquella combinación que maximice su utilidad dada su restricción de recursos.

Esto garantiza que se haga efectiva la demanda por mejor salud. El aporte fiscal será cero a un nivel de aporte suficientemente alto que asegure que el individuo puede financiar, sin intervención del Estado, su salud.

Esta medida asegura que el gasto del gobierno se localice en los sectores más pobres, ya que la mayor demanda de salud de los más ricos se reflejará en un mayor aporte y será fácil determinar quiénes no son beneficiarios del subsidio estatal.

Los recursos para financiar el nivel mínimo de salud deben contemplar los gastos de administración necesarios para entregar un nivel mínimo de salud y, si no son utilizados por el beneficiario, en su totalidad, quedar como utilidad de la gestión de los privados en la oferta de salud. Esto, justamente, incentivará la participación de los privados en el sector salud.

Además, dado que la atención primaria es menos costosa, los oferentes de salud tienen incentivos para realizar controles preventivos, aumentando las posibilidades de obtener utilidades, asegurando con ello una mejor salud de la población. Esto, como se mencionó anteriormente, no significa que se vaya a descuidar la atención especializada; los privados establecerán seguramente, convenios con hospitales para los casos que requieran atención de nivel secundario y terciario. Si ésta fuera descuidada, los individuos potencialmente, podrán cambiarse a otra oferente que les otorgue un plan que no descuide la atención especializada, resintiéndose de esta forma las ganancias del oferente de salud inicial, al contar con menos cuentas de salud. Por esta misma razón las instituciones aseguradoras de salud elegirán aquellos hospitales que les ofrezcan la mejor relación calidad-costos, lo que obviamente incentivará a los hospitales a seguir estrategias optimizadoras en el manejo presupuestario maximizando con ello la calidad de la salud.

Notará el lector que en el esquema de financiamiento propuesto la oferta pública de salud deja de recibir directamente los recursos para su funcionamiento. Es decir, se elimina todo nexo con el Ministerio de Salud, especialmente en lo que se refiere a asignación presupuestaria. El financiamiento debe ser recibido por los hospitales públicos a través de atenciones propias y convenios realizados con las ISAPRES u otras instituciones previsionales, las que les derivan aquellos pacientes que requieren de atención especializada. Para lograr cortar todo nexo entre los hospitales públicos y el Ministerio de Salud es necesario acabar con la dependencia funcional de éstos. El traspaso de consultorios de atención primaria a las municipalidades constituye ya un primer paso. En el nuevo esquema propuesto, estos consultorios probablemente tendrán ventajas comparativas para constituirse como instituciones similares a las ISAPRES. Para lograr una mayor eficiencia y competitividad entre estos consultorios primarios se puede optar por traspasar la propiedad desde las municipalidades al sector privado, esto es a la comunidad misma.

Los hospitales y consultorios de especialidades públicas pueden obtener su financiamiento a través de convenios con los consultorios primarios privatizados y las ISAPRES. Para evitar las presiones de parte de los hospitales y consultorios al Ministerio de Salud se puede optar por iniciar un capitalismo popular entre el personal médico de esas instituciones.

Ante estas proposiciones, muchos argumentarán que el Estado no puede descuidar su labor en el campo de la salud. Sin embargo, este esquema, lejos de descuidarla, está contribuyendo a mejorarla. Al otorgarles a los individuos la posibilidad de elegir libremente su plan, el Estado está posibilitando incrementar la calidad de la salud. El nivel de conocimiento del individuo acerca de su realidad concreta es muy superior a la de los administradores del Estado, y por esto puede tomar una mejor decisión que ellos. Esta toma de decisiones, al afectar patrimonialmente a los oferentes de salud, posibilitará que éstos se preocupen por la mayor relación calidad-costos. Un ejemplo de esto es lo que se mencionaba al comienzo de este trabajo. Dada la alta competitividad del sistema de ISAPRES, éstas han reinvertido durante los últimos cuatro años una cifra superior al 80% de sus utilidades, hecho que indudablemente apunta a un mejoramiento en la atención de salud.

A continuación se presenta un ejercicio teórico que refleja la forma de financiamiento propuesta. Se señalaba que el Estado debía cotizar un bono anual por persona que garantizase un nivel mínimo de salud. En opinión de los autores, ISAPRES como Promepart y Sudamérica ofrecen un conjunto de prestaciones médicas a una calidad bastante superior a la ofrecida por las instituciones públicas. Se podría establecer como un nivel mínimo de salud una canasta similar a la ofrecida por dichas instituciones y que es claramente superior a la establecida en la ley de salud. El costo promedio anual por persona de ese conjunto de prestaciones alcanza a \$ 16.160¹¹ (moneda noviembre 1988)

Esto sólo constituye un ejemplo de cómo operaría el esquema propuesto. El lector puede realizar análisis de sensibilidad y extraer sus propias conclusiones. Tal vez, el punto de mayor discusión lo constituya el 9% de aporte anual de los ingresos que se ha supuesto. Al respecto cabe señalar, que, como veíamos anteriormente, muchos cotizan obligatoriamente un 7% de sus remuneraciones y no lo utilizan, teniendo que incurrir en costos de salud en hospitales públicos o privados al momento de atenderse. Por otra parte, muchas familias optan por planes de salud en el sistema privado que le significan un desembolso superior al 7% legal. En este sentido, un 9% parece razonable.

Hay que tener presente que los \$ 66.667 millones que debe desembolsar el Estado significan una calidad promedio bastante superior a la

¹¹ Corresponde a una cifra actualizada de la entregada por Favio Valdés, vicepresidente de la Asociación de ISAPRES A.G., en el II Seminario de esta asociación, realizado el 1º de junio de 1987.

actualmente existente. Esto permitiría cubrir una calidad similar a la otorgada por Promepart y Sudamérica. Además, la competencia en el sector, que este esquema involucra, debería traducirse en menores costos, tanto para el Estado como para los individuos.

Determinación del Aporte Estatal a Salud con Subsidio a la Demanda (\$ noviembre 1988)

Número de Personas x Decil de Ingresos		Aporte Salud Per Cápita*	Aporte del Estado Por Persona**	Aporte del Estado Total*** (Millones de Pesos)
1	1.230.000	2.581	13.837	17.020
2	1.230.000	5.048	11.617	14.289
3	1.230.000	6.870	9.977	12.273
4	1.230.000	8.717	8.315	10.227
5	1.230.000	11.016	6.246	7.683
6	1.230.000	13.758	3.779	9.648
7	1.230.000	17.470	437	538
8	1.230.000	23.872	0	0
9	1.230.000	36.975	0	0
10	1.230.000	102.336	0	0
Total				66.667

* Se calculó tomando como base el ingreso monetario per cápita de la Encuesta Casen, (noviembre de 1987) y suponiendo que se destinaba en promedio un 9% de los ingresos anuales per cápita a salud. El ingreso monetario fue corregido por subdeclaraciones y aumento real del 7,6% entre noviembre de 1987 y noviembre de 1988. La información se presenta en moneda de noviembre de 1988.

** Se supuso que por cada peso que aporta el beneficiario, el Estado retira 90 centavos de su aporte. Ello implica que el Aporte Estatal se calcula como $16.160 - 0.9x$ (Aporte Individual).

*** Se calcula multiplicando el número de personas por decil por el aporte del Estado.

5. Conclusiones

El presente trabajo ha tenido como objetivo el desarrollo de las instituciones de salud previsional y proponer un nuevo esquema de financiamiento de la salud, en general. En este contexto, el ejercicio numérico presentado es sólo una aproximación teórica al funcionamiento y costo que dicho esquema significaría. Por ello, no pretende ser conclusivo. De hecho,

en la determinación de los recursos que deben ser asignados al sector influyen en forma importante juicios de valor. Estos están relacionados con la canasta mínima de salud, a la que toda la población debería tener acceso, y la forma de financiarla. En Chile se ha asumido que debe ser el Estado el que debe cumplir esta última función.

Ahora bien, el Estado tiene múltiples alternativas de concurrir al financiamiento del área salud. Las distintas alternativas se pueden clasificar en dos grupos: 1) los subsidios directos al oferente de salud y 2) los subsidios a la demanda. El segundo mecanismo, que puede operar con *vouchers*, bonos o seguros de salud, es claramente superior al primero en términos de eficiencia. En este sentido, no existe un conflicto entre eficiencia económica y eficiencia médica, como en algunas ocasiones se plantea. Lo que se está señalando es que para ofrecer igual calidad de salud el primer sistema de organización, subsidios directos al oferente de salud, utiliza más recursos que el segundo. La razón de ello es que los subsidios a la demanda fomentan la competencia. Esta, a su vez, contribuye a la eficiencia.

Los mecanismos a través de los cuales se produce la mayor eficiencia son diversos. En general, un individuo no conoce o no está preocupado de las tarifas de los hospitales y de los profesionales de la salud, ni del número apropiado de procedimientos ambulatorios. Y menos del número óptimo¹² de camas en un hospital o de equipamiento sofisticado en un área. En cambio, las instituciones de salud previsual o instituciones similares tienen claros incentivos para contener costos y controlar así el tratamiento a sus pacientes y evaluar si éste es el apropiado. Ello, porque aquellas instituciones más efectivas en reducir el escalamiento de costos ofrecerán un precio relativo más bajo por su plan de salud, lograrán captar más cotizantes y les irá mejor.

Asimismo, si el funcionamiento de los hospitales no depende de sus clientes, sino que es determinado anualmente por una autoridad central, no tendrán incentivos para contener costos, ya que no "compiten" por pacientes. Más bien, su objetivo se centrará en convencer al burócrata de turno que su presupuesto es superior a lo otorgado, lo que hace necesaria la entrega de recursos adicionales.

Son estas razones las que hacen de un sistema de financiamiento a la demanda mucho más conveniente para el sector de la salud. La competencia favorece claramente a este sector; detiene, por un lado, el gasto

¹² Cuando se usa la palabra óptimo o apropiado nos estamos refiriendo al punto después del cual el beneficio marginal de los servicios de salud es cero.

excesivo de recursos y, por otro, aumenta los planes de salud disponibles para los habitantes de una sociedad, de forma tal que éstos puedan elegir aquel que más les satisfaga.

Una última reflexión. Todos los recursos que se destinan a un área siempre serán considerados insuficientes; pero no debe olvidarse que los recursos son escasos y si se asigna a un sector un monto de ellos, éstos dejan de asignarse a otro sector. Siempre puede pensarse que si se necesitan más recursos, el Estado puede intervenir elevando los impuestos. Esto, sin embargo, reduce el crecimiento económico de un país, restringiendo las posibilidades de toda la población y creando con ello otros problemas. La capacidad del Estado para ayudar no es infinita; por el contrario, es mucho más limitada de lo que se piensa.

ANEXO N° 1

La varianza de un portfolio compuesta por un conjunto de activos riesgosos puede representarse por:

$$\text{VAR} (R_p) = \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n w_i w_j \Delta_{ij} \quad 1)$$

En que

R_p = Retorno del portfolio

Δ_{ij} = La relación entre los retornos de los distintos activos.

$w_i w_j$ = Participación dentro del portfolio de los activos i y j.

Suponiendo igual participación de los activos en el portfolio

$$w_i = w_j = \frac{1}{N}$$

en que N = número total de activos.

se tiene que:

$$\begin{aligned} \text{VAR} (R_p) &= \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n \frac{1}{N} \cdot \frac{1}{N} \angle_{ij} = \\ &= \frac{1}{N^2} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n \angle_{ij} \end{aligned} \quad 2)$$

$$\text{VAR} (R_p) = \frac{1}{N^2} \sum_{i=1}^n \angle_{ii} + \frac{1}{N^2} \sum_{i=1}^n \sum_{\substack{j=1 \\ i \neq j}}^n \angle_{ij} \quad 3)$$

El primer término de la ecuación 3) puede reducirse a:

$$\frac{N \angle_{ii}}{N^2} = \frac{\angle_{ii}}{N}$$

el segundo término requiere de desagregación

sea $\overline{\angle}_{ij}$ la covarianza promedio entre activos

Existen $(N^2 - N)$ términos de covarianza iguales a $\overline{\angle}_{ij}$

entonces el segundo término de la ecuación 3) puede escribirse como:

$$\frac{1}{N^2} (N^2 - N) \overline{\angle}_{ij} = \frac{N^2}{N^2} \overline{\angle}_{ij} - \frac{N}{N^2} \overline{\angle}_{ij}$$

o bien

$$\frac{\overline{\Delta_{ij}} - \overline{\Delta_{ij}}}{N}$$

la ecuación 3) queda reducida a

$$\text{VAR} (R_p) = \frac{\Delta_{ii}}{N} + \overline{\Delta_{ij}} - \frac{\overline{\Delta_{ij}}}{N}$$

siendo los activos independientes entre sí, vale decir, $\overline{\Delta_{ij}} = 0$
formando un portfolio muy grande en cuanto al número de activos, es decir,
tendiendo N a infinito, se tiene:

$$\begin{aligned} \text{VAR} (R_p) &= 0 \\ \lim_{N \rightarrow \infty} & \end{aligned}$$

es decir el riesgo del portfolio tiende a desaparecer. $\square$

SOBRE LA LEY DE IMPUESTO A LA RENTA*

Bernardo Fontaine T.

Las auspiciosas perspectivas económicas y las necesidades electorales han renovado el debate en torno a la redistribución del ingreso y con ello el cuestionamiento del Sistema Tributario Vigente. Este trabajo analiza los efectos que tendría la derogación de la Reforma Tributaria de 1984, proposición planteada por algunos sectores opositores al actual gobierno.

El autor concluye que tal medida conduciría a una disminución del ahorro y, por ende, de la inversión, entorpeciendo el desarrollo económico y reduciendo los salarios reales. Aún más, perjudicaría la movilidad social y el desarrollo de una economía de mercado competitiva y participativa al desfavorecer la capitalización de las empresas pequeñas y nuevas.

Lo anterior no impide que la legislación pueda ser perfeccionada en algunos aspectos, ampliando sus incentivos al ahorro personal y simplificando sus disposiciones.

BERNARDO FONTAINE TALAVERA. Ingeniero Comercial con mención en Economía. Universidad Católica de Chile.

* Agradezco los comentarios de Jorge Desormeaux, Juan Andrés Fontaine y Daniel Wisecarver. Por cierto que los juicios vertidos en el artículo son responsabilidad del autor.

Introducción

Como corolario de la campaña plebiscitaria, ha surgido con particular fuerza el anhelo legítimo de elevar los niveles de vida de los chilenos.

La discusión ha sido provocada no sólo por las urgencias electorales sino que también por el vigoroso crecimiento económico de los últimos 5 años, que hace posible redistribuir una torta más succulenta. El tema de la reactivación de la economía ha sido ampliamente superado y el análisis se centra más bien en la repartición de ese crecimiento.

Se ha hablado de mejores remuneraciones y mayores gastos públicos en las áreas sociales claves como salud, educación y extrema pobreza. La necesidad de financiar estos gastos, más la inclinación a distribuir de manera más igualitaria los beneficios del crecimiento económico han incorporado a la discusión los Impuestos a la Renta. Aunque no existe un planteamiento claro, algunos sectores vinculados al “No” han propuesto eliminar la Reforma Tributaria de 1984, de manera de retrotraer la carga tributaria a la existente en 1983. El presente artículo busca analizar qué significa la aplicación de esta proposición y señalar algunos aspectos en que la legislación actual puede ser perfeccionada.

Tradicionalmente, los impuestos a la renta chilenos gravaban los ingresos percibidos por los agentes económicos sin distinguir si éstos eran consumidos o ahorrados. La Reforma Tributaria promulgada en 1984 buscó establecer en Chile un impuesto progresivo a los ingresos consumidos y de esta manera fomentar la inversión. Simultáneamente se rebajó la carga tributaria y se otorgaron ciertos incentivos al ahorro personal directo.

La primera sección de este trabajo analiza el efecto de reimplantar un impuesto al ingreso sobre la eficiencia de la economía y la movilidad social. La segunda sección se aboca a las rebajas tributarias, y la tercera, a los incentivos al ahorro personal directo. Por último, la cuarta señala algunos aspectos en que la Legislación Tributaria vigente puede ser mejorada.

1. El impuesto a las rentas generadas por las empresas

El proyecto original de Reforma se proponía sustituir el impuesto al ingreso vigente entonces por un impuesto al consumo. La idea central era gravar una base imponible que excluyera el ahorro del ingreso. En forma más precisa, la Reforma implicaba:

- Eliminar todos los impuestos a las empresas, pues sólo las personas consumen. Los dueños sólo deben tributar por los retiros que realizan y no por las utilidades devengadas.
- Permitir que las personas puedan deducir de su renta imponible las inversiones netas que efectúen. Los distintos impuestos personales se fundirían en un solo impuesto al gasto.

Sin embargo, el proyecto sufrió diferentes cambios durante el proceso legislativo. El sistema expuesto significaba postergar la recaudación del impuesto a las sumas invertidas por empresas y personas hasta su consumo. El Fisco debía soportar estas menores recaudaciones en medio de una recesión. Además, existían dudas sobre la aceptación política de las modificaciones propuestas. Un impuesto al gasto podía ser interpretado como un beneficio para los sectores de más altos ingresos, más proclives al ahorro. Más adelante se plantea el verdadero impacto distributivo de la Reforma.

Por último, un impuesto al consumo plenamente aplicado exige valorar anualmente el patrimonio de cada persona. Si se conoce la riqueza de la persona al inicio del año, los ingresos recibidos y la riqueza al final del año, es posible determinar fácilmente el monto ahorrado y el monto consumido por el contribuyente. Sin embargo, esto representa importantes dificultades prácticas.

Lo cierto es que la Ley de 1984 mantuvo los incentivos al ahorro de las empresas propias de un impuesto al consumo, pero sólo introdujo cambios parciales en la tributación personal. El resultado fue un híbrido entre el impuesto al gasto y al ingreso. El Anexo N° 1 detalla las principales modificaciones introducidas por la Reforma de 1984.

Si se volviera a implantar el impuesto a la renta vigente hasta 1984 que gravaba el ingreso independiente de su destino, la estructura impositiva desincentivaría el ahorro y la inversión privada. Los montos ahorrados estarían afectos a impuesto al producirse y nuevamente al generar intereses o utilidades.

Supongamos que una persona una vez pagados sus impuestos ahorra \$100 en un banco que le da 10% de interés. Si no existieran impuestos a los intereses, él percibiría, al año siguiente, \$ 110 ($1+10\% \times 100$). El “premio” por ahorrar sería \$ 10. ¿Qué pasa si hay un impuesto al ingreso de, por ejemplo, un 50%? Esos \$ 10 de interés serían renta. La persona recibiría \$ 105 ($1.1 \times (100) - 0.5 \times (10)$) El premio por ahorrar ahora es sólo \$ 5. Si el premio es menor, es lógico esperar que el ahorro personal sea también menor¹.

¹ A este respecto, véase, por ejemplo, Hirshleifer (1970).

Los individuos ahorran con el objeto de distribuir su consumo a lo largo de la vida según sus preferencias². Un impuesto al ingreso castiga el ahorro al disminuirle su retribución. Eso fuerza a las personas a consumir más en el presente. No es raro, entonces, que Chile haya presentado escaso ahorro.

El impuesto al consumo, por el contrario, no afecta las decisiones de ahorro de las personas. Siguiendo con el ejemplo anterior, si la tasa de impuesto al gasto es 50%, esa persona dispondría de \$ 200 para ahorrar o de \$ 100 para consumir. Esto porque si decide consumir debe pagar el impuesto ($0.5 \times \$ 200 = \$ 100$), si ahorra posterga el impuesto. Ahorrar \$ 200 significa recibir \$ 220 al año siguiente. Si entonces estima adecuado consumir ese dinero tributará \$ 100 ($\$ 220 \times 0.5$). En definitiva, si esta persona no ahorra, consume \$ 100. Si ahorra consumirá al año siguiente \$ 110. El premio por ahorrar es \$ 10, exactamente el mismo, en términos proporcionales, que si no existiera impuesto. El impuesto al gasto no altera la asignación del consumo en el tiempo y, por ende, no perjudica el ahorro.

En definitiva, en el caso de las empresas, los dueños de sociedades anónimas o no anónimas están gravados sólo por las utilidades que retiran y consumen. Las utilidades retenidas o las reinvertidas en otras empresas no están gravadas mientras no se consuman.

Los accionistas exigen para invertir en una empresa una determinada tasa de rentabilidad después de impuestos. Volver al impuesto al ingreso implicaría aumentar significativamente los impuestos, por ende el costo de financiarse con capital propio. Esto genera dos efectos: la deuda sustituye capital propio al disminuir su costo relativo y, además, disminuye la inversión.

Dicho de otro modo, la Reforma de 1984 tendió a demoler los desalientos que el impuesto al ingreso generaba sobre el ahorro.

Por otra parte, el efecto sobre el nivel de endeudamiento sería también importante. El hecho de que los intereses pagados fueran deducibles de la base imponible, sumado al escaso control en el pago de los impuestos por los intereses percibidos, llevaba a rebajar el costo de financiarse con deuda en vez de hacerlo con capital propio. Dadas las altas tasas de impuestos vigentes, este efecto era muy importante. Ciertamente ésta era una de las causas del alto endeudamiento de las empresas chilenas³.

² El ejemplo más claro es el ahorro que realiza una persona en actividad para el período de la vejez.

³ Un análisis detallado de este punto puede encontrarse en F. Pérez (1983) y C. Acle (1985).

Como se muestra en el Cuadro N° 1, el dividendo neto de impuestos percibidos por un accionista de una sociedad anónima aumentó significativamente gracias a la Reforma. Esto significa que es más rentable invertir en una sociedad anónima. Es interesante observar que ese aumento es mayor mientras más baja es la tasa de Global Complementario. Por ejemplo, para un contribuyente afecto al 50%, su dividendo crece en \$ 5.4 por cada \$ 100 de utilidad. Para quien está afecto a un 10%, su dividendo neto de impuesto crece \$ 19.8. Es decir, la estructura tributaria aplicada a la sociedad anónima beneficia a los contribuyentes con menores ingresos favoreciendo el “Capitalismo Popular”.

CUADRO N° 1: SOCIEDADES ANÓNIMAS

Supongamos que una sociedad gana y reparte \$ 100 de utilidad imponible y sigamos su curso hasta el bolsillo del accionista, según los sistemas tributarios vigentes antes y después de 1984.

	Pre-Reforma (1983)	Post-Reforma (1988)
1. Utilidad	100	100
2. Imp. Primera Cat. (10% de 1)	-10	-10
3. Tasa Adicional (40% de (1-2))	-36	0
4. Dividendo percibidos (1-2-3)	54	90
5. Global Complementario (4*tg)	-54 tg	-90 tg
6. Crédito al global	21,6	9
7. Dividendo después de impuestos (4-5 + 6)	75,6-54 tg	99-90 tg
Tasa de global 50%	48.6	54
Tasa de global 25%	62.1	76.5
Tasa de global 10%	70.2	90
Tasa de global 0%	75.6	99

El Cuadro N° 2 demuestra que el mismo resultado se observa para las sociedades de personas.

Si el socio retira toda la utilidad después de impuestos (\$ 90), su retiro neto es mayor puesto que cuenta con un crédito a su favor por la Primera Categoría. Ahora, si retira un porcentaje de la utilidad, la diferencia es todavía más grande puesto que además del crédito, la Reforma grava sólo el retiro y no la totalidad de la utilidad devengada. Más aún, la última

modificación a la Ley de la Renta⁴ especifica que la Primera Categoría afecta sólo a las rentas retiradas. Las utilidades retenidas en la empresa no están afectas a ningún impuesto mientras no se distribuyan. Así, en el ejemplo propuesto, la legislación actual permite reinvertir \$ 50 en vez de los \$ 45 que permitía el sistema antiguo.

Aunque los detalles de esta innovación son todavía imprecisos es posible afirmar que en el fondo la norma ha constituido la Primera Categoría en un impuesto de retención a los retiros de utilidades, semejante a la retención que sufren los sueldos y salarios⁵.

CUADRO N° 2: SOCIEDADES DE PERSONAS*

Supongamos que una sociedad genera \$ 100 de utilidad imponible y sigamos su curso hasta el bolsillo de su propietario aplicando ambos sistemas tributarios.

	Pre-Reforma Retiro 100% UT	Post-Reforma Retiro 100% UT	Pre-Reforma Retiro 50% UT	Post-Reforma Retiro 50% UT
1. Utilidad	100	100	100	100
2. Imp. Primera Cat. (10% del retiro)	-10	-10	-10	-5
3. Retiro (1-2)	90	90	45	45
Reinversión de Utilidades	0	0	45	50
4. Global Complementario (3*tg)	-90tg	-90tg	-90tg	-45tg
5. Crédito al Global	0	10	0	4.5
6. Retiro Neto de Impuestos	90 (1-tg)	99-90 tg	45-90 tg	49.5-45 tg
Tasa global 50%	45	54	0	27
Tasa global 25%	67.5	76.5	22.5	38.25

* La Ley de la renta distingue dos tipos de sociedades: las anónimas y comanditas por acciones y el resto de las sociedades, a las cuales llamaré sociedades de personas.
UT: Utilidad.

⁴ Publicada en el Diario Oficial, el 14 de enero de 1989.
⁵ También las modificaciones corrigieron ciertos detalles de la ley y establecieron un sistema simplificado de tributación para los pequeños contribuyentes.

La nueva legislación implica un incremento en la rentabilidad antes de impuestos personales de las inversiones de todos los tipos de sociedades, pero este efecto es particularmente fuerte para las sociedades no anónimas.

Esta mayor rentabilidad se debe a la eliminación de la doble tributación que afectaba al ahorro en la legislación anterior y es un poderoso incentivo a que los chilenos inviertan más a través de las empresas. Simultáneamente el alza en el retorno de los fondos propios hace más atractivo financiarse con capital propio en vez de deuda. Además los menores impuestos a las empresas disminuyen la ventaja tributaria del crédito, originada porque los intereses son considerados gastos tributarios mientras que los dividendos no.

El aumento en la inversión privada será financiado por ahorro privado nacional, inversión extranjera o ajustes de portafolio. Esto último se refiere al caso de inversionistas chilenos que mantienen en sus portafolios activos externos como parte de sus estrategias de diversificación. La Reforma de 1984 alivia la carga tributaria de las rentas nacionales elevando su retorno neto esperado relativo al resto de las inversiones. Será necesario aumentar la proporción de la riqueza invertida dentro de nuestras fronteras para preservar el equilibrio del portafolio. Tanto el stock de ahorros nacionales como el flujo destinado a incrementarlos, se verán reducidos ante las mejores perspectivas de la inversión interna.

Esta mayor capitalización es indispensable para desarrollo de una economía de mercado sólida y competitiva, en donde cualquier espíritu empresarial pueda desenvolverse. Los altos impuestos al ahorro privilegian a las grandes empresas ya capitalizadas castigando las ideas nuevas y los negocios pequeños y medianos.

Sin embargo, la Reforma podría aumentar, disminuir o mantener el ahorro nacional total. Es claro que el sector privado, esto es, las personas, ahorrarán más, pero a la vez el sector público sufrirá una reducción en los ingresos por la postergación de impuestos. Si el Fisco hubiera mantenido sus gastos corrientes disminuyendo su ahorro en una magnitud tal que el sector privado no hubiera podido compensarlo, ciertamente el ahorro nacional habría disminuido. Sin embargo el Cuadro N° 3 muestra cómo el gobierno ha elevado su esfuerzo de ahorro.

Por otra parte es un hecho que el ahorro nacional ha aumentado bruscamente durante los últimos años (ver Cuadro N° 4). Entre 1985 y 1987 el esfuerzo de ahorro nacional creció 230%. El sector público aportó un 26% y el restante 204% los particulares. Evidentemente existen muchas razones que podrían justificar estos aumentos al margen de la Reforma Tributaria. Pero no es menos cierto que la evidencia no contradice la hipótesis de que ella sea una causa importante.

CUADRO N° 3: AHORRO PÚBLICO
(% PGB)

1982	1983	1984	1985	1986	1987
-0.8%	0.2%	0.5%	3.9%	4.4%	5.3%

CUADRO N° 4: AHORRO E INVERSIÓN EN CHILE 1960-1988
(Porcentajes del Producto Geográfico Bruto a Precios Corrientes)

	60-64	65-69	70-74	75-79	80-84	85-87
Inversión Bruta	14.1	15.8	14.4	15.2	15.1	15.1
Ahorro Externo	3.9	1.4	2.0	3.5	9.5	6.4
Ahorro Nacional	10.2	14.4	12.4	11.7	5.6	8.7

	1985	1986	1987	1988
Inversión Bruta	13.7	14.6	16.9	17
Ahorro Externo	8.3	6.7	4.3	1.0
Ahorro Nacional	5.4	7.9	12.6	16.0

Fuente: Cuentas Nacionales y estimaciones (1988).

1. El Aspecto redistributivo

El grueso de las críticas contra la Reforma ha apuntado a sus probables efectos negativos en la distribución del ingreso. Particularmente se ha sostenido que el impuesto al consumo es regresivo puesto que los pobres consumen una proporción mayor de su ingreso que los ricos⁶. Luego están más severamente gravados.

El punto merece ser analizado desde una perspectiva teórica y práctica. En primer lugar un impuesto al gasto no significa perdonar los im-

⁶ Marfán (1984, 1985) y Edwards (1986).

puestos personales de los montos ahorrados sino que sólo postergarlos hasta su consumo. En esa ocasión tanto el ahorro original como el retorno obtenido estarán afectos al Impuesto a la Renta. La posibilidad de posponer impuestos sólo permite asignar en el tiempo el consumo libremente. La Teoría del Ingreso Permanente⁷, que mereció un Premio Nobel, sostiene que el consumo total de las personas a lo largo de sus vidas es un porcentaje estable de su riqueza e independiente del monto de la misma. Entonces, analizando el problema dentro de un marco conceptual intertemporal, un impuesto al consumo implica gravar el mismo porcentaje de riqueza de cada persona. El efecto redistributivo del impuesto puede ser neutro o progresivo según sus tasas⁸.

Por otra parte, el sistema impositivo vigente favorece la creatividad y la iniciativa emprendedora al permitir la rápida capitalización de empresas pequeñas o nuevas con escaso acceso al mercado de capitales. Esto es fundamental para la movilidad social y el desarrollo de una economía de mercado competitiva y participativa.

En segundo lugar, lo que realmente interesa es la distribución final del ingreso. Es decir, la distribución resultante de los ingresos asignados por el mercado, los impuestos y la asignación del gasto público. El efecto neto de una política impositiva no progresiva y de una política fiscal progresiva puede, en definitiva, mejorar la distribución del ingreso.

Por último, en una economía abierta las posibilidades de redistribuir ingresos vía impuestos se ven bastante limitadas. Los impuestos al capital son pagados por los dueños de éste sólo si la rentabilidad que perciben es reducida por el impuesto. Sin embargo, el capital es móvil internacionalmente. Esto pone un piso a la reducción en los retornos netos al capital. Bajo ese piso el capital emigrará a otro lugar del mundo.

En definitiva altos impuestos al capital conducirán a un menor stock permanente en la economía, una menor productividad del trabajo y luego menores salarios reales. Los trabajadores pagarán parte del gravamen. Si la Ley Tributaria permite traer recursos externos propios o ajenos, también podrán beneficiarse los sectores de menores ingresos a través de mejores sueldos.

Chile no es una economía perfectamente abierta a los mercados internacionales de capitales, pero no es menos cierto que existen fuertes nexos con el exterior. A pesar de los controles y restricciones cambiarios

⁷ Friedman, M. (1957), Modigliani y Ando (1957).

⁸ Para un análisis más profundo de este punto ver Wisecarver (1980, 1982) y Boskin (1980).

hay flujos de capitales tanto extranjeros como nacionales que entran y salen del país.

Lo anterior se confirma con los trabajos que han abordado la incidencia de los impuestos al capital en economías en crecimiento. La conclusión general de estos trabajos⁹ es que el capital traspasa gran parte de su carga impositiva a la mano de obra a través de menores salarios. En particular se ha demostrado¹⁰ que mientras mayor sea la propensión a ahorrar de los capitalistas respecto de la de los trabajadores y más participación tenga el capital en el producto, más ganarán los trabajadores con una disminución de los impuestos al capital. Esas condiciones pueden ser fácilmente cumplidas por Chile.

Finalmente, como se ve en la siguiente sección, en la práctica los impuestos a la renta no parecen ser muy eficaces para redistribuir el ingreso en el caso de Chile.

2. Menores impuestos

Junto con modificar la estructura de la Ley de la Renta, las disposiciones de 1984 rebajaron la carga tributaria de los contribuyentes a través de ampliar los tramos de las escalas impositivas y disminuir las tasas respectivas. En esto se siguió la tendencia actual en el mundo a disminuir la carga tributaria para crear espacio para la creatividad y el desarrollo de los esfuerzos personales.

El Cuadro N° 5 compara las escalas de Global Complementario e Impuesto único al trabajo vigente antes de la Nueva Ley de la Renta (1983) con las vigentes actualmente (1988).

La ampliación de los tramos y las menores tasas marginales han significado importantes disminuciones en los pagos de impuestos para todos los contribuyentes del Impuesto Unico al Trabajo y Global Complementario.

Por ejemplo, quien ganaba \$ 229.440 (30 UTM) en junio de 1988 pagaba una tasa media de impuestos de 6% (\$ 13.766) antes de la Reforma y paga 3% (\$ 6.883) con la escala vigente en 1988. Sus impuestos se redujeron en un 50%. Desde otro punto de vista su ingreso líquido neto de impuesto subió en 3.2%.

Para una remuneración de \$ 535.360 (70 UTM) su tasa media de impuestos se redujo de 14% (\$ 74.950) a 8.0% (\$ 42.828). Sus desembolsos

⁹ Diamond (1970), Feldstein (1974), Ballentine (1978).

¹⁰ Grieson (1975).

CUADRO N° 5: ESCALAS DE GLOBAL COMPLEMENTARIO COMPARADAS

Tramo** \$ Junio 88/Mes	UTM*	Tasas Marginales (%)		Tasas Medias (%)	
		1983	1988	1983	1988
74.480	10	0	0	0	0
152.960	20	8	5	4	2
229.440	30	13	10	6	3
305.960	40	18	10	8	5
382.400	50	18	15	10	6
458.880	60	28	15	12	7
535.360	70	28	15	14	8
611.840	80	38	25	17	11
688.320	90	48	25	20	12
764.800	100	48	35	23	14
841.280	110	58	35	26	16
917.760	120	58	45	29	18
1.070.720	140	58	45	33	22
1.233.680	160	58	50	36	25

* Unidades Tributarias Mensuales.

** Esta escala sufrió modificaciones sucesivas entre 1984 y 1987. La que aquí se presenta es la definitiva establecida en 1988.

impositivos disminuyeron en un 43% o lo que es lo mismo su ingreso líquido se elevó en 7.0%.

La comparación entre las tasas que gravan los distintos tramos (tasas marginales de impuestos) se ve más clara en el Gráfico N° 1 donde las barras más oscuras representan las tasas vigentes antes de la Reforma.

El Gráfico N° 2 muestra la disminución en los impuestos totales pagados (tasas medias) según los distintos tramos de renta. La distancia entre la curva superior —las tasas de impuestos antes de la Reforma— y la inferior —las tasas actuales— refleja las rebajas en la carga tributaria.

Es fácil ver en el gráfico que si bien todos los contribuyentes de la Ley de la Renta fueron beneficiados por las rebajas tributarias, es cierto que relativamente lo fueron en más los contribuyentes que declararon más ingreso en ese instante. En la medida que esas personas mejoren o empeoren su situación económica podrán resultar o no relativamente más beneficiados por la estructura tributaria actual.

Sin embargo, es necesario tener presente que el grueso de la población chilena estaba ya exenta de gravámenes a la renta por virtud de disposiciones previas a la Reforma¹¹. De hecho, hoy el mínimo exento del im-

¹¹ Para una revisión histórica y analítica de las numerosas reformas tributarias llevadas a cabo entre 1973-1983, véase H. Cheyre (1986).

GRÁFICO N° 1: TASAS MARGINALES DE GLOBAL COMPLEMENTARIO COMPARADAS

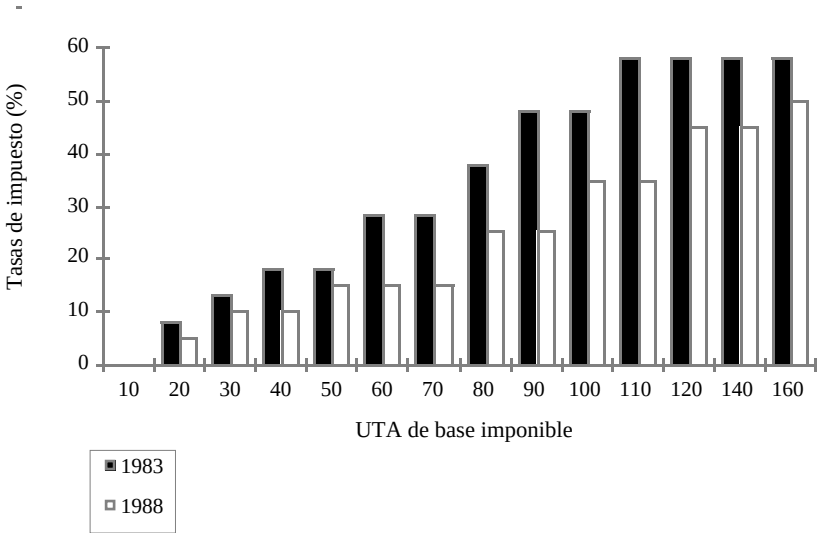
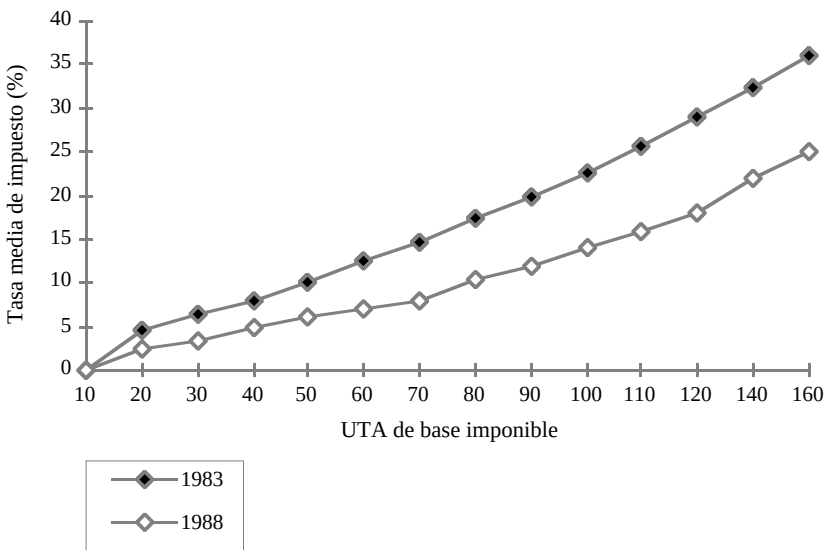


GRÁFICO N° 2: TASAS MEDIAS DE GLOBAL COMPLEMENTARIO COMPARADAS



puesto único al trabajo es de \$ 74.480 mensuales mientras que en 1973 era de sólo \$ 4.500 (ambas cifras en pesos de 1988). Por dar un ejemplo, un sueldo de \$ 100.000 paga hoy un 1% de impuestos contra un 14% que habría pagado si estuviera vigente la escala de 1973.

Por otra parte, los que pagan más impuestos no son necesariamente los más ricos sino que un grupo de los más asalariados, puesto que los remunerados por planilla tienen, en la práctica, menos posibilidades de evadir el impuesto que el resto de los asalariados. El Cuadro N° 6 muestra cómo el impuesto a la renta no ha resultado eficaz para corregir la distribución de la renta.

CUADRO N° 6: DISTRIBUCIÓN POR TRAMO DE LOS CONTRIBUYENTES DE GLOBAL COMPLEMENTARIO (1986)

Tramo de Renta (\$ Junio 1988) (millones)	Número de Contribuyentes	
	Año 1984	Año 1985
13- (+)	406	831
9.1 - 13	607	1.089
3.9 - 9.1	8.582	15.165
1.3 - 3.9	50.173	65.261
menos de 1.3	297.010	328.719
	356.774	411.066

Fuente: S.I.I.

Sólo 831 personas declararon haber ganado más de 13 millones anuales en 1985, y 17.035, rentas superiores a los 3.9 millones. Las cifras hablan por sí solas. Obviamente hay más de 831 personas que ganaron \$ 1.083.333 mensuales o más en ese año.

Concentrar entonces las rebajas tributarias preferentemente en los tramos más altos no parece ser muy significativo para reasignar ingreso.

Adicionalmente este cuadro demuestra que los esfuerzos por aumentar significativamente la recaudación fiscal a través de impuestos personales pasan por perjudicar severamente a las personas del primer tramo o por aumentar el número de contribuyentes. Esto es, reducir la exención que hoy

alcanza a \$ 74.480 mensuales. Por cierto que esto empeoraría la condición de los sectores medios y pobres. Para precisar las cifras es bueno tener presente que el sueldo imponible promedio de los trabajadores afiliados a las AFP en junio de 1988 era \$ 47.873.

La debilidad del Impuesto a la Renta para redistribuir el ingreso hace pensar que el gasto público parece ser la herramienta más eficiente. Entonces, es indispensable tener un sistema tributario que minimice las distorsiones y maximice la producción de bienes y servicios. El crecimiento económico permitirá mejorar la distribución directamente vía pago a los factores y podrá financiar mayor gasto social.

Las rebajas en los impuestos personales pueden ser consideradas regresivas a primera vista, pero el alto nivel del monto mínimo de renta exenta y la ineficacia del Impuesto a la Renta para redistribuir ingresos debilitan la solidez del argumento. De hecho sólo el 20% de las familias chilenas está afecto a Impuesto a la Renta según los datos de la encuesta CASEN realizada por la Universidad de Chile en 1985. Cualquier modificación en las escalas de los impuestos personales tendría efectos redistributivos sólo dentro del 20% más rico de Chile.

3. Los incentivos al ahorro personal directo

La Ley vigente contempla dos mecanismos para fomentar el ahorro y la inversión privados: El impuesto al consumo sobre las rentas generadas por empresas, discutido en el punto anterior, y algunos incentivos al ahorro personal directo.

Las personas no están facultadas para descontar de sus ingresos los ahorros que realicen a su nombre; es decir, no a través de empresas. En este sentido se les aplica un impuesto al ingreso, similar al vigente hasta 1983. Sin embargo, algunos ahorros pueden descontarse de la base imponible. En concreto, los primeros titulares de acciones de sociedades anónimas abiertas o instrumentos financieros de deuda y quienes coticen voluntariamente en las Administradoras de Fondos de Pensiones, pueden descontar anualmente de su base imponible el 20% de los montos invertidos¹².

Como es obvio, esta disposición fomenta las nuevas emisiones de acciones y de instrumentos de deuda de largo plazo pues sólo son elegibles

¹² Siempre que cumplan con los requisitos y no superen los topes mencionados en el Anexo N° 1.

documentos a más de un año plazo no prepagables. Asimismo, es requisito para poder efectuar la rebaja mantener al menos un año las acciones y seis meses los instrumentos de deuda. De esta forma, el artículo 57 no sólo incentiva el ahorro personal directo sino que además fomenta el desarrollo de un mercado de capitales de más largo plazo.

Esta norma no afecta la decisión de ahorrar en instrumentos de deuda o acciones, aunque sí privilegia estas últimas respecto de las participaciones en sociedades no anónimas o anónimas cerradas.

Por otra parte, habría sido preferible que los contribuyentes dedujeran la totalidad de los montos ahorrados por una sola vez en lugar de un 20% anual. De ser así el incentivo sería menor, pero por otra parte se premiarían los aumentos en el ahorro y no la mantención de un mismo stock. Una rebaja como la propuesta exigiría un control sobre el patrimonio de las personas para evitar evasiones legales. Esto es, que con un mismo monto de recursos ahorrados la persona pueda todos los años comprar instrumentos deducibles de la base imponible, sin, de verdad, haber aumentado su ahorro. Mientras la evaluación del patrimonio personal no sea posible, la rebaja del 20% proporcionada por la Ley actual parece una fórmula práctica. En, digamos, 6 años¹³ el contribuyente descuenta el total de su ahorro. Requiere, por tanto, mantener 6 años esos recursos inmovilizados para acceder a deducir de su base imponible la totalidad del monto ahorrado. A partir de ahí, cada año adicional que mantiene su ahorro le reporta un subsidio.

Un segundo mecanismo de incentivo al ahorro personal se refiere al tratamiento impositivo de las rentas generadas por las sociedades anónimas abiertas y fue establecido en diciembre de 1987¹⁴. La norma permite rebajar el 50% de los dividendos y ganancias de capital netas generadas en la enajenación de acciones o cuotas de fondos mutuos accionarios, siempre que el monto no supere 50 UTA (\$ 4.464.000). Por el monto en que dichas rentas excedan 50 UTA es posible rebajar el 20%.

Esta franquicia parece tener por objetivo incentivar la formación de sociedades anónimas abiertas compensando en parte los costos que genera

¹³ Depende de la tasa de descuento del contribuyente. En el ejemplo presentado, el valor presente del descuento de 20% durante 6 años, descontando al 5% anual, es igual a descontar el 100% en el año inicial.

¹⁴ En esta misma fecha se introdujeron otras modificaciones. Tal vez la más relevante fue, como se menciona en el Anexo N°1, permitir que las personas naturales pudieran deducir las pérdidas de capital de las ganancias de capital. Con esto se corrigió la discriminación que existía entre empresas y personas.

abrir una empresa al público. En efecto, la existencia de sociedades anónimas es deseable tanto porque permite una mayor difusión de la propiedad y agiliza el traspaso de la riqueza entre los agentes económicos como porque es más fácil fiscalizarlas. Como veremos en la sección siguiente la deducción mencionada ayuda a corregir la distorsión que contiene la Ley en favor de las sociedades no anónimas.

Simultáneamente la medida favoreció a los casi 100.000 accionistas incorporados a través de los distintos procesos de capitalismo popular a las 20 empresas cuya propiedad ha sido repartida masivamente.

Sin embargo, en el fondo, ésta es una rebaja general a las rentas generadas por el capital en las sociedades anónimas. Es claro que es un incentivo a la inversión, pero se produce un desequilibrio entre la carga tributaria de los trabajadores no propietarios y la que sufren los accionistas de sociedades. La medida no resulta así equitativa, a pesar de que la mayor inversión que provoque pueda incrementar los salarios futuros y profundizar el mercado de capital. La autoridad se propuso fomentar expresamente este tipo de organización de la producción, pero estas exenciones parciales a los dividendos parecen tender a transformar el Impuesto a la Renta en un impuesto al trabajo.

4. Mejoras a la legislación vigente

Los impuestos a la Renta podrían ser perfeccionados en diversos aspectos. El análisis detallado de estas modificaciones escapa al objetivo de este trabajo, pero, al menos, señalaré los aspectos principales.

En primer lugar, un sistema impositivo simple y claro favorece la recaudación al eliminar subterfugios legales y disminuye el esfuerzo que debe desplegar el contribuyente para cumplir con su deber cívico. Desgraciadamente la actual Ley de la Renta no es simple. Por el contrario, es un bosque de deducciones, topes y franquicias. Se mantuvieron los nombres de los impuestos vigentes antes de 1984 a pesar de que su contenido varió sustancialmente. Tal vez sería mejor establecer un único impuesto personal que gravara a los individuos¹⁵ y un impuesto de retención a empresas e individuos de 10%.¹⁶

¹⁵ Reemplazando al Impuesto al Trabajo y Global Complementario.

¹⁶ Reemplazando la 1ra. Categoría y la retención a las rentas del trabajo.

Por otro lado es necesario sintetizar y consolidar los topes que afectan las distintas exenciones y deducciones de las bases imponibles. Si bien la legislación promulgada en 1984 restringió las posibilidades de obtener ganancias de capital en general no gravadas, el tratamiento a las ganancias de capital por ventas de acciones es un ejemplo de la complejidad de la Ley.

Se entiende por ganancia de capital toda diferencia real entre el precio de compra y el de venta de un activo.

Los contribuyentes que realizan habitualmente estas ganancias están gravados por la Primera Categoría y/o Global Complementario como cualquier otra renta.

Son contribuyentes habituales los que

- realizan más de tres operaciones en el año.
- cuando está en el giro de la empresa o persona.
- cuando entre la compra y la venta de la acción media menos de un año. Esta condición es una innovación de la Reforma de 1984.

El mayor valor en la enajenación no habitual de acciones está en general afecto a un 10% de impuesto único de primera categoría. No hay otros impuestos que graven esta renta ni en su generación ni en su distribución.

Están exentos de ese 10% las personas no obligadas a declarar por renta efectiva para la primera categoría siempre que la suma de estas rentas no supere las 10 UTM (\$ 74.400). Posteriormente se elevó el monto a 20 UTM (\$ 148.800).

Además la suma de las ganancias obtenidas en el mercado de capitales debe superar 20 UTM (\$ 148.000) para estar gravadas, con excepción de las ventas de cuotas de Fondos Mutuos que tienen un tope de 30 UTM (\$ 223.200). Finalmente, sólo si la suma de las rentas de todas las fuentes excede 10 UTA (\$ 892.800) estará gravada por el Global Complementario.

En segundo lugar está la decisión sobre la escala progresiva de impuesto socialmente óptima. Una escala de muchos tramos y altas tasas impositivas favorece la evasión y castiga a los individuos que superan sus niveles económicos. Particularmente perjudicados se ven los trabajadores dependientes que tienen menos posibilidades de evadir que los independientes. ¿Cuál es la escala más eficiente y equitativa? Es un problema discutible. Mis preferencias van por una escala de dos o tres tramos con tasas de, por ejemplo, 10%, 25% y 40%.

Las altas tasas impositivas tienen un fuerte impacto negativo sobre los esfuerzos personales y creativos de trabajadores y empresarios. Especialmente se ven afectadas las pequeñas empresas y las iniciativas empresariales nuevas. Ambas tienen escaso capital, poco acceso al mercado financiero y pocas posibilidades de surgir, al estar ahogadas por impuestos que les impiden capitalizarse. Esta situación es más bien regresiva y perjudicial tanto para la movilidad social como para el desarrollo de una economía de mercado extendida.

Se debe considerar que en Latinoamérica, México y Perú tienen impuestos progresivos al ingreso con tasas máximas de 50%. Sin embargo en Argentina la tasa máxima es 33%. Bolivia y Uruguay sustituyeron el impuesto al ingreso por un impuesto al patrimonio, cuyas tasas implican para los ingresos tasas marginales menores de 50%. Por otra parte la tendencia mundial es reducir los impuestos. Estados Unidos, por ejemplo, estableció en 1986 una escala impositiva de tres tramos 15, 28 y 33%.

En tercer lugar una ley tributaria no debe afectar las decisiones de los individuos respecto de si deben organizarse o no como sociedad anónima para desarrollar sus actividades comerciales.

La derogación de la Tasa Adicional y la posposición de los impuestos a las utilidades retenidas de las sociedades no anónimas tendió a igualar el tratamiento tributario de los tipos de sociedades en cuanto a impuestos, tasas y bases imponibles¹⁷.

Pero en la práctica, el sistema de reinversión de utilidades conlleva una nueva discriminación. El accionista de sociedad de personas posterga los impuestos de las utilidades reinvertidas en la propia sociedad o en cualquier otra, sea anónima o de personas. Un accionista de una S.A., en cambio, tributa sobre el dividendo percibido aunque lo reinvierta. Sólo si lo invierte en acciones de nueva emisión de una sociedad anónima abierta puede rebajar el 20% de lo invertido en su Global Complementario. (Art. 57 bis). Todavía más, las nuevas disposiciones establecidas en diciembre de 1987 permiten excluir de las rentas un porcentaje de los dividendos de las Sociedades Anónimas Abiertas. Los accionistas de sociedades que no son anónimas abiertas, no gozan de ese beneficio. De esta forma la Ley no ha logrado ser plenamente neutral al respecto; hay disposiciones que favo-

¹⁷ La base imponible para el Global Complementario de los socios de una sociedad de personas antes de la Reforma de 1984 era toda la utilidad devengada. Para los accionistas de una Sociedad Anónima, sólo los dividendos quedaban gravados. Además éstas estaban afectas a la tasa adicional (40%), impuesto de retención del Global Complementario. Ambos factores implicaban una discriminación entre ambos tipos de sociedades, violando el principio de neutralidad que debe tener toda legislación tributaria.

recen a las sociedades anónimas, y otras que favorecen a las no anónimas. Sería conveniente igualar el tratamiento para los distintos tipos de sociedades. Por cierto que el problema no es fácil, puesto que se debe cautelar el control de la recaudación.

Por último sería conveniente extender el impuesto al consumo a los sectores que no son propietarios de empresas. Es decir, es necesario ampliar y corregir los incentivos al ahorro personal directo. En este campo existe un enorme espacio para crear fórmulas eficaces; por ejemplo se podría deducir el ahorro destinado a adquirir viviendas o el depositado en cuentas de ahorro con giros programables. La escasez de capital en Chile hace que éste merezca un tratamiento preferencial, pero también la equidad debe ser cautelada.

En definitiva la ley es susceptible de ser mejorada corrigiendo los detalles aquí presentados, así como otros aspectos. Con todo, la normativa actual representa un significativo paso en la dirección de eliminar distorsiones y crear los incentivos necesarios para proveer el ahorro y la inversión que el país necesita.

Conclusiones

La Ley de la Renta actual grava las rentas generadas por las empresas sólo cuando ellas son retiradas, es decir, las utilidades reinvertidas postergan su impuesto hasta que sean consumidas. Volver a la estructura tributaria vigente en 1983 significaría gravar tanto las utilidades consumidas como las invertidas. Entonces los montos ahorrados estarían afectos a impuesto al producirse y al generar utilidades. Esta doble tributación desincentivaría el ahorro generando un menor stock permanente de capital en la economía. Lo anterior trabaría las posibilidades de crecimiento económico y produciría menores salarios reales. Por otra parte, al hacerse más caro financiarse con capital propio, las empresas aumentarían su endeudamiento.

La Ley ha sido criticada básicamente por sus efectos supuestamente regresivos. Sin embargo, es claro que en una economía abierta al comercio internacional y en crecimiento, las posibilidades de redistribuir riqueza vía impuestos se limitan bastante. Aún más, en muchos casos estos esfuerzos redistributivos fracasan provocando traspasos de la carga tributaria a los trabajadores mediante menores salarios. En todo caso, la mayor parte de la fuerza laboral chilena está exenta de impuestos a la renta, y el Global

Complementario se ha mostrado, en la práctica, bastante ineficaz para reasignar ingresos.

El sistema impositivo vigente favorece la creatividad y la iniciativa emprendedora al permitir la rápida capitalización de empresas pequeñas o nuevas. Esto es fundamental para la movilidad social y el desarrollo de una economía de mercado competitiva y participativa.

Es posible afirmar que la Ley de la Renta de 1984 crea los incentivos necesarios para proveer el ahorro y la inversión que el país necesita. Sin embargo, la forma definitiva que tomó la nueva legislación no es simple; por el contrario, proliferan en ella las exenciones, rebajas, topes y múltiplos. Una simplificación y racionalización de la Ley y la revisión de los impuestos personales como método de distribuir ingresos serían bienvenidos. Particularmente importante es igualar el tratamiento tributario para los distintos tipos de sociedades. Con todo, la normativa actual representa un significativo paso en la dirección de eliminar distorsiones. Pero más importante aún, el esquema vigente incentivará la creatividad y capacidad de emprender de los chilenos. Los efectos económicos y sociales de esto pueden ser enormes.

ANEXO N° 1

La Reforma de 1984

Los principales cambios a la Ley de la Renta introducidos por la Reforma de 1984 se detallan a continuación:

1. Derogación a partir de 1986 del impuesto Tasa Adicional. La Primera Categoría pasó a generar un crédito contra el Global Complementario de 10% sobre el dividendo o retiro percibidos. A partir de 1989, las utilidades retenidas en las empresas no están afectas a Primera Categoría. Es decir, este impuesto se transformó en un impuesto de retención a los retiros de las empresas.
2. Los dividendos y ganancias de capital habituales percibidos por personas naturales están gravados por el Global Complementario, según la tasa que corresponda en la escala con derecho a un crédito por el 10% de la suma percibida.
Si el accionista es persona jurídica, no tributa por esas rentas hasta que las reparta a sus respectivos accionistas.

3. Los dividendos y retiros reinvertidos en sociedades que tributen según renta efectiva postergan sus impuestos personales hasta que sean consumidos. Esta postergación afecta en el caso de las sociedades no anónimas las reinversiones en la misma empresa o en cualquier otra. Para el caso de las anónimas sólo las retenciones de utilidades en la misma compañía.
Para evitar que las empresas efectúen retiros asimilados a gastos, se incorporó el Impuesto Unico de 40% que afecta todos los desembolsos rechazados por el S.I.I. como gastos tributarios. Por ejemplo sueldos a familiares de los socios.
4. El artículo 57 de la Ley de la Renta autoriza a las personas a rebajar de la renta imponible el 20% de los montos invertidos en acciones de pago, una serie de activos financieros representativos de deuda y las cotizaciones adicionales en los Fondos de Pensiones, siempre y cuando:
 - Los mantenga al menos un año para las acciones y 6 meses para los bonos.
 - Los instrumentos sean de un plazo mayor que un año y nominativos.
 - El inversionista sea primer titular.
 - El cobro o rescate anticipado implique la pérdida de los intereses devengados.

Estas rebajas tienen dos topes alternativos:

- Las rebajas por las inversiones en acciones y bonos no puede exceder el 20% de la base imponible.
 - Las rebajas en activos financieros más las cotizaciones adicionales en las AFP no pueden superar las 50 UTA (Unidades Tributarias Anuales).
5. En un principio persistió la discriminación entre las personas naturales y las empresas en el caso de las pérdidas de capital. Las segundas podían deducirlas de su base imponible, en tanto que las primeras no. Una reciente modificación a la ley corrigió esta situación. (Ley N° 18.682 publicada el 31/12/87).

ANEXO N° 2

Escalas de Global Complementario Comparadas

Tramo (en UTM)* (%)	Pre-reforma (1983) **(%)	Post-reforma (1988)
0-10	0	0
10-25	8	5
25-30	13	5
30-40	13	10
40-50	18	10
50-55	18	15
55-70	28	15
70-85	38	25
85-90	48	25
90-100	48	35
100-120	58	35
120-150	58	45
150-(+)	58	50

*Unidades Tributarias Mensuales.
**Esta escala sufrió modificaciones sucesivas entre 1984 y 1987. La que aquí se presenta es la definitiva establecida en 1988.

Referencias Bibliográficas

Acle, Cristina. “El Sistema Económico y el Desarrollo” Tesis para optar al título de ingeniero Comercial y grado de Magister UC. (1985).

Ballentin. “The Incidence of Corporation Income Tax in a Growing Economy” *Political Economy*, 51 (1978).

Boskin. “Problemas en la elección entre tributación a la renta y al gasto” U. de Chile (1980).

Cheyre, H. “Reformas Tributarias 1974-83” *Estudios Públicos*, 21 (Verano 1986).

Diamond, P. A. “Incidence of an interest Income Tax” *Economic Theory*, 2 (1970).

Edwards, E. “Reforma Tributaria, análisis y perspectivas” publicado en *Ahorro, Inversión y Desarrollo Nacional*, CED (1986).

Feldstein. “Incidence of capital income tax in a growing economy with variable saving rates” *Review of Economic Studies* (1974).

Friedman. “A Theory of the consumption function” (1957).

Grieson. “The incidence of profit taxes in a neoclassical growth model” *Public Economics* (1975).

Hirshleifer. “Investment interest and capital” (1970).

Marfán, M. “Una evaluación de la Reforma Tributaria”, *Estudios CIEPLAN*, 13 (1984).

“Recaudación e Inversión Privada”, *Estudios CIEPLAN*, 18 (1985).

- Modigliani y Ando “The life cycle hipotesis of saving” *American Economic Review* (1957).
- Pérez, F. “El Impuesto a la Renta: Problemas de Neutralidad Financiera” *Boletín Económico*, 8, de la Facultad de Economía y Administración U.C.
- Wisecarver, D. “Sobre la regresividad de los impuestos al consumo” *Cuadernos de Economía*, 52 (1980). □

**DIVERSIFICACION INTERNACIONAL:
UNA ALTERNATIVA PARA LAS NECESIDADES
DE INVERSIÓN DE LOS FONDOS DE PENSIONES***

José Ramón Valente V.**

Los Fondos de Pensiones han crecido aceleradamente desde 1981 y se espera que lo seguirán haciendo a un ritmo similar en los próximos 20 años. El rápido crecimiento de los Fondos de Pensiones tiene como contrapartida un fuerte incremento de la demanda de instrumentos financieros por parte de la AFP. De no ampliarse la oferta de instrumentos, el aumento en la demanda incrementará los precios de estos papeles, lo que en definitiva se reflejará en menores pensiones para los futuros jubilados del nuevo sistema previsional. Se han planteado dos tipos de soluciones para absorber el exceso de demanda por instrumentos financieros: a) flexibilización de las restricciones impuestas por la ley a la inversión de los Fondos de Pensiones y b) estimulación de la oferta de instrumentos financieros. El objetivo de este artículo es ofrecer una nueva alternativa para las necesidades de inversión de los Fondos de Pensiones. Esta opción consiste en permitir que los Fondos de Pensiones puedan ser invertidos en instrumentos financieros internacionales. Se concluye que, de haberse permitido la diversificación internacional de los Fondos de Pensiones en el período que transcurre desde el 81 al 87, la rentabilidad obtenida por dichos fondos habría sido mayor de lo que efectivamente fue, y el riesgo asociado a dichas inversiones habría sido menor. La alternativa que propone el

* Agradezco los valiosos comentarios de Erik Haindl, y especialmente los comentarios y la incansable paciencia de Hernán Cheyre, quien me ayudó en la revisión y corrección de sucesivas versiones de este trabajo. Las opiniones aquí expresadas son de mi exclusiva responsabilidad.

** Ingeniero Comercial. Universidad de Chile, M. B. A. University of Chicago.

autor en las siguientes páginas, de aplicarse, contribuiría a que las inversiones realizadas con los Fondos de Pensiones fueran a la vez más rentables y más seguras, garantizando así mejores pensiones para los futuros pensionados del actual sistema previsional.

I. Introducción

Los Fondos de Pensiones (F.P.) han crecido rápidamente desde 1981. A fines de 1986 ellos representaron un 12,5% del PGB de ese año. Las proyecciones hacia el año 2000 indican que los fondos seguirán aumentando rápidamente. Se estima que éstos representarán alrededor del 43% del PGB hacia el año 2000 y entre un 60 y 80% el año 2015.¹

El acelerado crecimiento de los Fondos de Pensiones tiene como contrapartida un fuerte incremento de la demanda de instrumentos financieros por parte de las Administradoras de Fondos de Pensiones. Francisco Pérez, en un estudio sobre las "Necesidades de Inversión para los Fondos de Pensiones",² estima que el mercado de capitales deberá absorber un volumen promedio de US\$ 430 millones al año solamente en fondos previsionales. En el mismo estudio, Pérez plantea que con la normativa actual y las restricciones existentes a la oferta de nuevos instrumentos financieros, se producirá un agotamiento de las posibilidades de inversión de los Fondos de Pensiones alrededor del año 1992.

De esta manera, el significativo aumento en la demanda de instrumentos financieros elevará sus precios, reduciéndose así la rentabilidad del Fondo de Pensiones. En definitiva, esto significará menores pensiones para los futuros jubilados del nuevo sistema previsional.

A la fecha, las soluciones propuestas para absorber este exceso de demanda son de dos tipos: a) flexibilización de las restricciones impuestas por la ley a la inversión de los Fondos de Pensiones, y b) estimulación de la oferta de instrumentos financieros. Esto último requeriría de la eliminación de restricciones existentes a la emisión de títulos de deuda y acciones y de una política de incentivos a la creación de nuevas sociedades anónimas abiertas.

El objetivo de este trabajo es ofrecer una nueva alternativa para

¹ Ver A. Iglesias, A. Echeverría y P. López: "Proyección de los Fondos de Pensiones", en *Análisis de la Previsión en Chile*, Sergio Baeza, ed., (Santiago: Centro de Estudios Públicos, 1986).

² *Estudios Públicos*, 29 (Verano, 1988), 171-204.

necesidades de inversión de los Fondos de Pensiones. Ella consiste en permitir que los Fondos de Pensiones puedan ser invertidos en instrumentos financieros internacionales. La apertura hacia el mercado internacional de capitales resultaría en una instantánea multiplicación de las oportunidades de inversión de los Fondos de Pensiones, debido a las enormes magnitudes de este mercado. En 1986 las transacciones internacionales totales alcanzaron una cifra récord de alrededor de 740 mil millones de dólares. De acuerdo a los antecedentes presentados en el artículo "La Revolución Financiera Internacional,"³ un 40% de las operaciones bursátiles en Alemania es provocado por dichas transacciones, 35% en Francia, 36% en Gran Bretaña, 10% en Estados Unidos y un 9% en Japón. Adicionalmente, el artículo citado destaca el hecho de que el mercado de divisas opera ininterrumpidamente las 24 horas del día transando aproximadamente 200 mil millones de dólares en divisas.

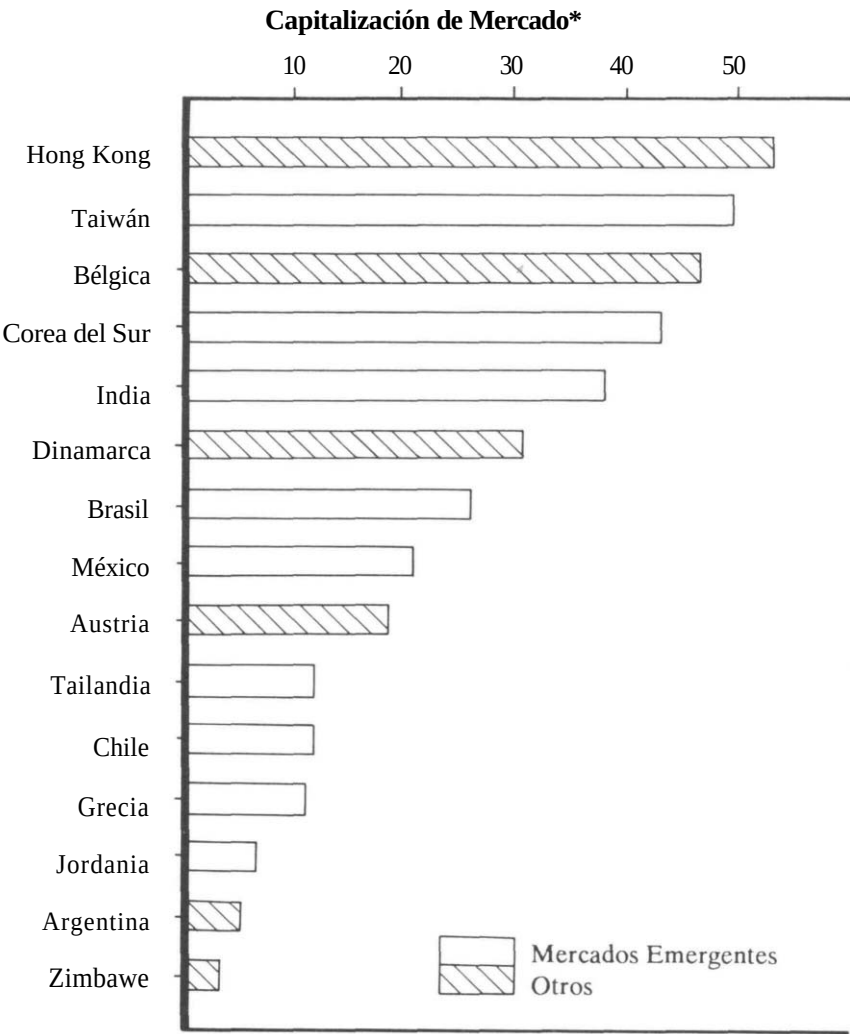
Una visión aun más completa de las magnitudes de este mercado se puede lograr observando la capitalización de mercado de las bolsas de valores de diferentes países, vale decir, el valor total de todas las acciones transadas en cada una de las bolsas de valores a precios de mercado. En la Tabla N° 1.1 se muestra la capitalización de mercado para quince países, distinguiéndose entre mercados emergentes y otros. Chile presenta una capitalización de mercado menor que la de diez de los quince países de la Tabla N° 1.1. Países como Corea del Sur, Taiwán o Hong Kong más que triplican la capitalización de mercado de la Bolsa de Valores chilena.

En virtud de la magnitud y liquidez del mercado de capitales internacionales, una apertura hacia este mercado eliminaría las presiones sobre los precios de los instrumentos financieros que ejerce la inversión de Fondos de Pensiones en el mercado local. Esto aumentaría la rentabilidad del Fondo de Pensiones, lo que haría posible obtener mejores pensiones en el futuro. Adicionalmente, la factibilidad de invertir en instrumentos internacionales aumentaría las posibilidades de diversificación de la cartera de inversiones de los Fondos de Pensiones. En ese sentido, la diversificación internacional representa una solución definitiva y rápida a las necesidades de inversión de los Fondos de Pensiones. Por el contrario, la ampliación de la oferta interna de instrumentos financieros podría tomar tiempo. La "securitización" de la economía -esto es, la creación de activos financieros que tienen como respaldo activos físicos- no es un proceso rápido, y por ello podrían generarse cuellos de botella en las oportunidades

³ *Economía y Sociedad*, julio 1987.

de inversión de los Fondos de Pensiones. A la larga, esto se traduciría en una excesiva concentración de los Fondos de Pensiones en papeles del Estado y en depósitos en el sistema financiero. La falta de diversificación de la cartera de inversiones del Fondo de Pensiones aumentaría el riesgo y reduciría el retorno esperado de dicha cartera.

Tabla N° 1.1



* En billones de dólares

Fuente: *The Economist*.

Por el contrario, la posibilidad de diversificar internacionalmente la cartera de inversiones de los Fondos de Pensiones permitiría una drástica reducción del riesgo y aumentaría el retorno.

II. Diversificación de Portfolios de Inversión

2.1 La Lógica de la Diversificación

Es generalmente aceptado que los inversionistas pueden esperar mayores retornos si realizan inversiones que conllevan riesgo que si lo hacen en actividades con menos o ningún riesgo. Es así como se esperaría obtener un mayor retorno, en promedio, invirtiendo en la Bolsa que con un depósito a plazo en un banco. Por supuesto, la primera alternativa lleva asociado un riesgo sustancialmente mayor.

Adicionalmente, cabe señalar que en la medida que los retornos de diferentes activos no estén sujetos exactamente al mismo riesgo, el riesgo de un portfolio de estos activos será menor que el asociado a cualquiera de los activos individuales en el portfolio. La lógica de este argumento puede expresarse en términos simples. Si se quisiera tener un portfolio muy seguro, una alternativa sería invertir todos los recursos en instrumentos del Estado. Sin embargo, hacerlo es como "poner todos los huevos en una misma canasta". Tal vez sea una muy buena canasta, muy firme y en un lugar "seguro", pero, aun así, un incendio en la bodega destruiría todos los huevos. Por el contrario, si éstos están repartidos en muchas canastas y en muchas bodegas sólo un incendio simultáneo en todas las bodegas afectaría el total de los fondos. La diferencia entre el incendio en una bodega y el incendio simultáneo en todas ellas es similar a la que ocurre entre el riesgo no sistemático (diversificable) y el riesgo sistemático (no diversificable) de un portfolio.

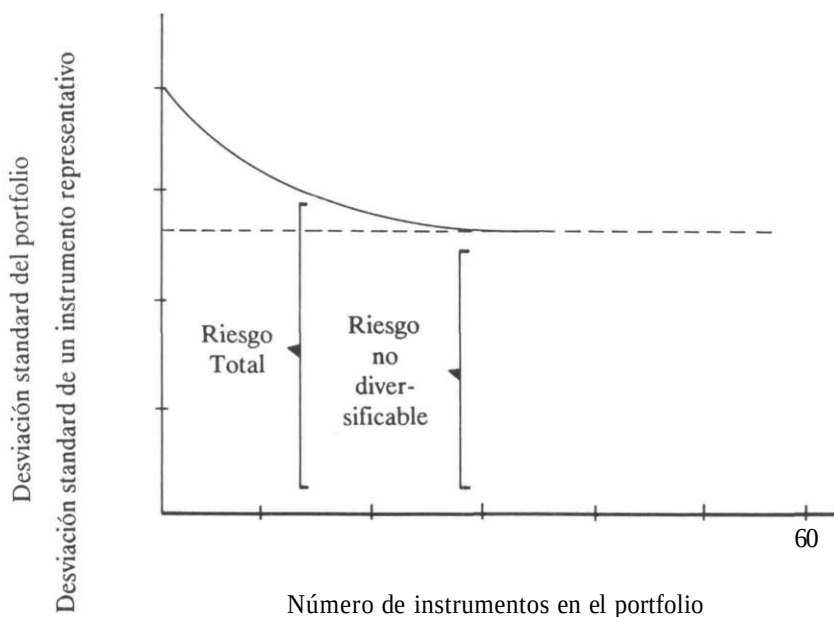
En el Gráfico N° 2.1 se muestra un esquema con el riesgo diversificable y no diversificable como función del número de instrumentos en el portfolio. En el eje vertical se mide la desviación standard de un instrumento representativo (riesgo del instrumento). Cuando el número de instrumentos en el portfolio es igual a uno, el riesgo de éste es igual al riesgo del instrumento. A medida que aumenta el número de instrumentos en el portfolio, el riesgo de éste comienza a ser menor que el de un instrumento representativo dentro del portfolio. Un portfolio bien diversificado -aquel en que el riesgo del portfolio es igual al riesgo no diversificable- se puede lograr con alrededor de 25 instrumentos. El límite de la diversificación, la línea discontinua en el gráfico, depende del grado de

correlación entre los instrumentos componentes del portfolio. En economías incipientes y países en desarrollo la generación de bienes y servicios se concentra en pocas industrias, y es por eso que la disminución de riesgo que se puede lograr diversificando internamente el portfolio es relativamente pequeña.

La lógica de diversificar un portfolio invirtiendo parte de los recursos en diferentes países no es distinta de la lógica de diversificar un portfolio invirtiendo en diferentes activos o instrumentos. Diversificar internacionalmente es como tener los huevos en distintas canastas, distintas bodegas y en distintas ciudades. Un incendio simultáneo es aun más improbable en este caso. En definitiva, siempre que el riesgo de diferentes instrumentos no sea el mismo, un portfolio que combine estos instrumentos tendrá un menor riesgo que cualquiera de los activos individuales que componen el portfolio, ya sean éstos acciones de I.B.M., de la Papelera o bonos de la Tesorería.

Gráfico N° 2.1

**Reducción de Riesgo a través de Diversificación:
El Caso Nacional**



2.2. Las Magnitudes de la Reducción de Riesgo a través de la Diversificación

La proporción del riesgo que es diversificable (no sistemático) depende del grado de correlación de los resultados obtenidos por las instituciones que respaldan los instrumentos financieros que integran el portfolio. En otras palabras, si a todas las empresas les va bien o mal al mismo tiempo, el grado de diversificación del riesgo que se puede lograr invirtiendo pequeñas proporciones de fondos en diferentes compañías es muy bajo. Por el contrario, cuando algunas empresas andan bien, otras andan mal y viceversa, se puede eliminar una gran proporción del riesgo diversificando el portfolio.

Un estudio realizado por Donald Lessard (1973) para un grupo de países latinoamericanos, entre los que se incluye Chile, entrega resultados bastante desalentadores. El autor encuentra que el grado de correlación de un activo típico y de un portfolio completamente diversificado es de 71% para el caso chileno. Esto significa que la proporción del riesgo que puede ser eliminado a través de diversificación no supera el 30% del riesgo total de un activo representativo. En la Tabla N° 2.1 se muestran los resultados de tres estudios similares para diferentes países. Llama la atención que los porcentajes para países desarrollados son típicamente menores que para países en desarrollo. Esto quiere decir que, por ejemplo, las posibilidades de reducción del riesgo a través de diversificación en Estados Unidos son mucho mayores que en Chile, Argentina, Brasil o Colombia.

Los países en desarrollo -especialmente en Latinoamérica- presentan mayor inestabilidad política, mayor volatilidad de la actividad económica, mayor concentración de la industria y movimientos más frecuentes en el poder de compra de la moneda.

Más allá de las explicaciones esbozadas, parece obvio pensar que las posibilidades de encontrar empresas cuyos resultados no estén perfectamente correlacionados son mayores en una economía grande y con una base industrial amplia como la norteamericana que en una economía pequeña y concentrada como la chilena.

2.3. Diversificación Internacional

Cuando la diversificación es extendida a través de las fronteras, una proporción sustancial del riesgo que es sistemático (no diversificable) al interior del país se transforma en riesgo no sistemático (diversificable), pudiendo así ser eliminado sin tener que sacrificar parte de los retornos que se espera obtener de la inversión.

Tabla 2.1

Reducción de Riesgo a través de Diversificación Interna

**Desviación standard del portfolio de mercado dividida por
la desviación standard de una acción representativa**

País	Solnick (1967-1973)	Lessard (1969-1973)	Lessard (1958-1968)
Argentina	-	-	0.81
Brasil			0.69
Chile	-	-	0.79
Colombia	-	-	0.69
Francia	0.57	0.68	-
Japón		0.52	-
Suiza	0.66	0.71	
Holanda	0.49	0.63	-
Inglaterra	0.59	0.61	-
Estados Unidos	0.52		
Alemania Oriental	0.66	0.66	-

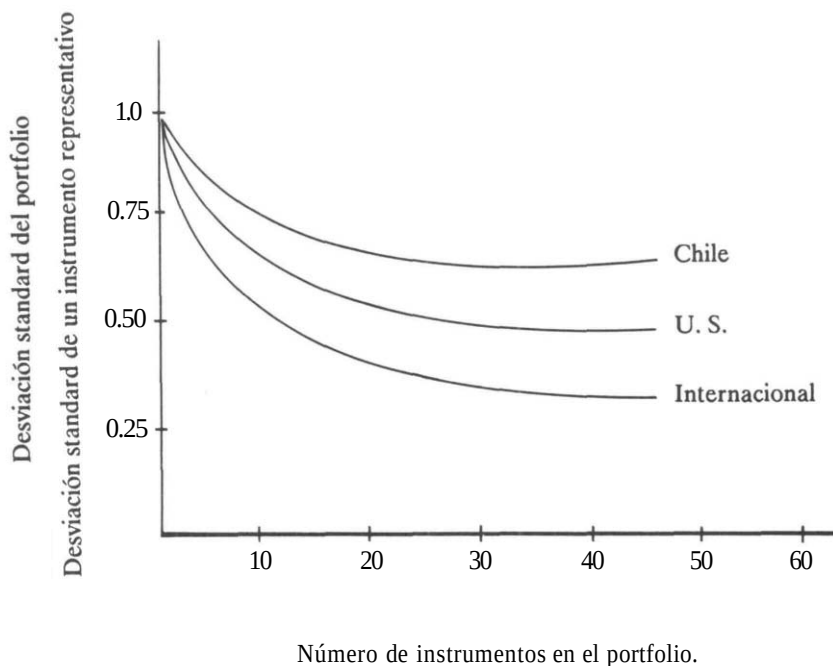
Fuente: B. H. Solnick, "Why not Diversity Internationally?", *Financial Analyst Journal*, (July-August 1974); D. R. Lessard, "World, National, and Industry Factors Through International Diversification", *Financial Analyst Journal*, (January-February 1976), and D. R. Lessard, "International Portfolio Diversification: A Multivariate Analysis for a Group of Latin American Countries".

En el Gráfico N° 2.2 se muestran los beneficios de la diversificación internacional comparando la reducción del riesgo a través de la diversificación al interior de Chile y al interior de EE.UU. con la obtenible a través de la diversificación internacional. En el caso internacional, el riesgo del portfolio cae a 33% del riesgo de un instrumento representativo, esto es, la varianza de los retornos del portfolio de inversiones, de los Fondos de Pensiones sería sólo un 33% de la varianza de alguno de los instrumentos componentes del portfolio. En el caso de que la diversificación se hiciera solamente al interior del país, la varianza del portfolio sería igual a un 70% de la varianza de un instrumento representativo. Vale decir, la posibilidad de diversificar internacionalmente el portfolio de inversiones de los Fondos de Pensiones permitiría obtener mayor estabilidad en los retornos de esas inversiones y a la vez se podría incre-

mentar el retorno esperado de las mismas. A la larga, por cierto, esto se traduciría en mejores pensiones para los afiliados del sistema.

Gráfico Nº2.2

Reducción de Riesgo a través de Diversificación



Nótese que el beneficio de la diversificación internacional es mayor en el caso de Chile que en el de U.S.A.. En Chile se puede rebajar el riesgo del portafolio a un 70 por ciento del riesgo total cuando se diversifica al interior del país. En EE.UU., en cambio, se puede rebajar el riesgo del portafolio a un 50 por ciento del riesgo total cuando se diversifica al interior del país. Finalmente, si se permite a ambos países diversificar internacionalmente sus portafolios, tanto Chile como EE.UU. podrían rebajar el riesgo del portafolio a una cifra cercana al 30 por ciento del riesgo total.

Las crecientes necesidades de inversión de los Fondos de Pensiones no es un fenómeno particular a Chile. En 1985 los activos de los Fondos de

Pensiones sumaban 15 billones de dólares en los Estados Unidos, 200.000 millones en Gran Bretaña y Japón y 100.000 millones en Holanda y Canadá. La diversificación internacional de las carteras de inversión de estos fondos tampoco es un fenómeno nuevo. En el artículo de la revista *Economía y Sociedad*, citado anteriormente, se señala: "... el monto de estos (Fondos de Pensiones), invertido fuera de sus países alcanza a US\$ 85.000 millones en 1985 contra US\$ 20.000 millones en 1980. Se estima que en 1990 esta cifra se elevará a US\$ 300.000 millones". La evidencia indica que la diversificación internacional de los Fondos de Pensiones es un hecho real y no una utopía.

III. Rentabilidad y Riesgo de los Fondos de Pensiones bajo Distintos Escenarios: 1981-1987

En esta sección del trabajo se analiza la rentabilidad que hubieran obtenido y el riesgo a que habrían estado expuestos los Fondos de Pensiones, en el período 1981-1987, si un 10% de ellos hubiese sido invertido en el extranjero. En el análisis se supuso que los fondos podrían ser invertidos solamente en bonos del Estado norteamericano o en el índice de acciones industriales de EE.UU. o en una combinación de ambos. Restringir las posibilidades de inversión en el extranjero solamente a los instrumentos señalados anteriormente es una simplificación extrema. Una enorme diversidad de instrumentos denominados en las más diversas monedas están disponibles en el mercado internacional de capitales. El objetivo de este ejercicio es ilustrar los beneficios potenciales de una estrategia de diversificación internacional del portfolio de inversiones de los Fondos de Pensiones. En la práctica, una selección científica del portfolio más adecuado arrojaría aún mejores resultados que los que van a ser expuestos a continuación.

En la Tabla N° 3.1 se presenta la información utilizada para los cálculos de la rentabilidad de cada uno de los portfolios. En la Tabla N° 3.2 se muestra la rentabilidad anual obtenida por el Fondo de Pensiones y la lograda por tres portfolios alternativos, en los cuales el 10% de los Fondos es invertido en instrumentos denominados en dólares. Los diferentes portfolios tienen las siguientes ponderaciones: Portfolio 1: 90% invertido a las tasas obtenidas por el Fondo de Pensiones y 10% invertido en dólares en bonos del Estado norteamericano; Portfolio 2: 90% invertido a las tasas obtenidas por el Fondo de Pensiones y 10% invertido en el índice de

acciones industriales de Estados Unidos, y Portfolio 3: 90% invertido a las tasas obtenidas por el Fondo de Pensiones, 5% en bonos del Estado norteamericano y 5% en el índice de acciones industriales de EE.UU.

Tabla N° 3.1

Año	Acciones Indus- triales USA*	Bonos del Estado Norteamericano**	Tipo de Cambio***	IPC****
1981	7,2	13,91	39,0	9,5
1982	-7,4	13,00	72,4	20,7
1983	35,1	11,11	87,1	23,1
1984	0,4	12,52	126,2	23,0
1985	14,7	10,62	182,5	26,4
1986	26,1	7,68	203,7	17,4
1987	26,2	8,38	235,3	21,5

* Corresponde a la variación porcentual promedio anual del índice de acciones industriales de U.S.A.

** Corresponde a la tasa anual en dólares devengada por bonos de largo plazo del gobierno norteamericano.

*** Corresponde al tipo de cambio de dólar bancario al 31 de diciembre de cada año.

**** Corresponde a la variación porcentual anual del índice de Precios al Consumidor.

Fuente: Estadísticas Financieras Internacionales, F.M.I. Boletín Mensual, Banco Central de Chile.

La rentabilidad obtenida por el 10% invertido en acciones o bonos tiene dos componentes. Estos son, primero, la rentabilidad en dólares, que depende del retorno del índice accionario de la tasa de interés devengada por los bonos, y, segundo, variaciones en el tipo de cambio real del dólar. Por ejemplo, en 1982 todos los portfolios presentaron rentabilidades muy superiores a la obtenida por el Fondo de Pensiones para ese mismo año. Esto se debe principalmente a un fuerte aumento en el tipo de cambio real en ese año. En 1987, mientras tanto, la rentabilidad obtenida por el Fondo de Pensiones fue superior a la obtenida por los portfolios 2 y 3. En ese año el tipo de cambio real del dólar tuvo una variación negativa.

Lo señalado en el párrafo anterior constituye un argumento que destaca la importancia de estudiar la correlación entre variaciones en el tipo de cambio real, tasas de interés interna y externa, y retornos accionarios internos y externos, para seleccionar en forma óptima el portfolio de inversiones en el extranjero. Sin embargo, ése es tema para otro estudio.

Tabla N° 3.2

Rentabilidad Anual
(Porcentaje)

Año	Fondo de Pensiones*	Portfolio 1**	Portfolio 2***	Portfolio 3****
1981	24,9	22,8	22,2	22,5
1982	26,5	31,2	28,1	29,7
1983	22,6	21,2	23,6	22,4
1984	3,0	6,0	4,5	5,2
1985	13,5	14,8	15,3	15,0
1986	11,4	10,9	12,6	11,7
1987	6,4	6,1	7,8	6,9

* Corresponde a la rentabilidad real anual obtenida por el Fondo de Pensiones.

** Corresponde a la rentabilidad real anual que habría obtenido un portfolio en el cual 90% de los recursos hubiera sido invertido a las tasas que obtuvo el Fondo de Pensiones y 10% hubiera sido invertido en bonos del Estado norteamericano.

*** Corresponde a la rentabilidad real anual que habría obtenido un portfolio en el cual 90% de los recursos hubiera sido invertido a las tasas que obtuvo el Fondo de Pensiones y 10% hubiera sido invertido en el índice de acciones industriales de U.S.A.

**** Corresponde a la rentabilidad real anual que habría obtenido un portfolio en el cual 90% de los recursos hubiera sido invertido a las tasas que obtuvo el Fondo de Pensiones, 5% en el índice de acciones industriales de U.S.A. y 5% en bonos del Estado norteamericano.

Fuente: H. Cheyre, *La Previsión en Chile Ayer y Hoy: Impacto de una Reforma* (Santiago: Centro de Estudios Públicos, 1988); elaboración propia.

Del análisis de la Tabla N° 3.2 se desprende que uno o todos los portfolios de inversión obtuvieron mejores resultados que el Fondo de Pensiones, si ellos se miden como la rentabilidad total obtenida en el período 1981-1987. La Tabla N° 3.3 y el Gráfico N° 3.1 fueron construidos con el propósito específico de medir el resultado acumulado de una inversión realizada a las tasas de retorno presentadas en la Tabla 3.2. Con ese propósito, partiendo de una inversión de \$ 1.000 a principios de 1981, se calculó el valor capitalizado de la inversión, una vez aplicada la rentabilidad obtenida por el Fondo de Pensiones y cada uno de los portfolios. Los resultados son elocuentes: todos los portfolios presentan una rentabilidad acumulada mayor que la del Fondo de Pensiones. El valor de una inversión de \$ 1.000 a principios de 1981 es de \$ 2.691 a fines de 1987, si se considera

la rentabilidad del Fondo de Pensiones; de \$ 2.793 si se aplica la rentabilidad de portfolio 1; de \$ 2.824,9 si se considera la rentabilidad del portfolio 2 y de \$ 2.808,6 con la rentabilidad del portfolio 3.

Tabla N° 33

**Valor Real de una Inversión de \$ 1.000 a Principios
de 1981 hasta Diciembre de 1987**

Año	Fondo de Pensiones*	Portfolio 1**	Portfolio 2***	Portfolio 3****
1981	1.248,5	1.227,7	1.221,6	1.224,7
1982	1.579,4	1.611,1	1.564,7	1.588,0
1983	1.936,4	1.952,6	1.933,2	1.943,3
1984	1.994,3	2.069,0	2.020,1	2.045,0
1985	2.262,8	2.375,2	2.328,5	2.351,8
1986	2.529,1	2.633,1	2.621,5	2.267,1
1987	2.691,0	2.793,0	2.824,9	2.808,6

* Consiste en una inversión de \$ 1.000 a las tasas obtenidas por el Fondo de Pensiones (Ver Tabla N° 3.2).

** Consiste en una inversión inicial de \$ 1.000 que obtiene los retornos del portfolio 1 (Ver Tabla N° 3.2)

*** Consiste en una inversión inicial de \$ 1.000 que obtiene los retornos del portfolio 2 (Ver Tabla N° 3.2)

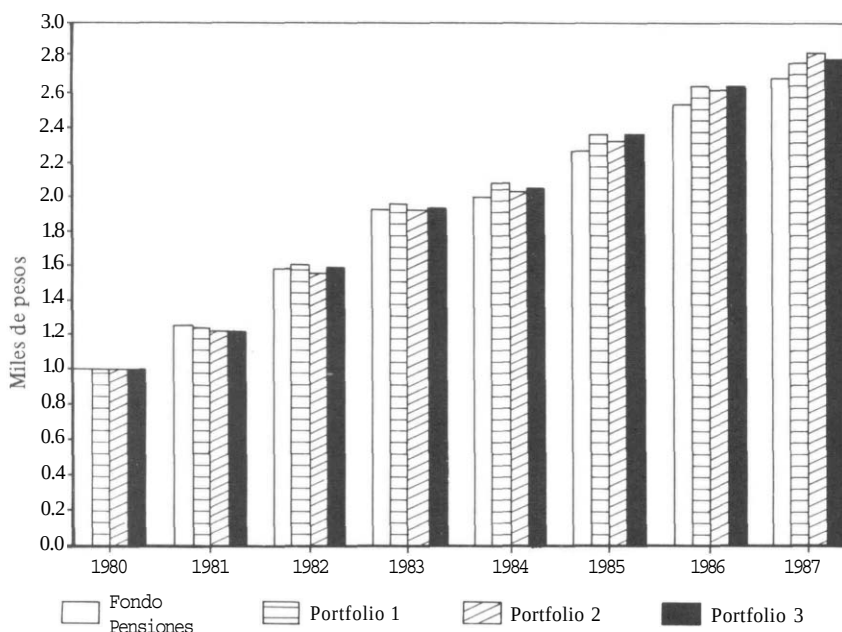
**** Consiste en una inversión de \$ 1.000 que obtiene los retornos del portfolio 3 (Ver Tabla N° 3.2)

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, en la Tabla N° 3.4 se presenta un cuadro resumen que incluye la rentabilidad acumulada en el período 81-87, la rentabilidad promedio anual y la desviación standard de los retornos, para cada uno de los portfolios y para el Fondo de Pensiones. En este cuadro se observa claramente que tanto la rentabilidad acumulada como la rentabilidad promedio anual son mayores en los tres portfolios que la obtenida por el Fondo de Pensiones. Más interesante aún, el riesgo de los portfolios 2 y 3 -medido como la desviación standard de los retornos- es menor que el Fondo de Pensiones, y el riesgo del portfolio 1 es levemente superior al del Fondo de Pensiones.

En síntesis, una estrategia de inversión de los Fondos de Pensiones que hubiera incluido una inversión de 10% del portfolio en instrumentos denominados en otras monedas, distintas al peso chileno, habría obtenido mayores retornos con un menor riesgo, comparado con la estrategia efectivamente utilizada para invertir los Fondos de Pensiones.

Gráfico N° 3.1
Evolución de una Inversión de \$ 1.000



IV. Una Proposición Concreta

En esta sección se analizan los aspectos centrales de una modificación a las normas vigentes que regulan la política de inversión de los Fondos de Pensiones. Aspectos tales como el riesgo cambiario, la evaluación de riesgo de los instrumentos internacionales, la balanza de pagos y las necesidades de divisas son analizados en detalle. Finalmente, se llega a una proposición concreta respecto del porcentaje del Fondo que podría ser invertido en el exterior.

4.1. Necesidades de Divisas

Las necesidades de divisas para llevar a cabo una estrategia de diversificación internacional de los Fondos de Pensiones dependen, básicamente, de cuatro factores: el monto de los Fondos de Pensiones, el porcentaje del Fondo a ser invertido en el exterior, el tipo de cambio y el retorno obtenido por los Fondos invertidos en el extranjero.

Tabla 3.4

Cuadro Resumen de Rentabilidad*

	Fondo de Pensiones	Portfolio 1	Portfolio 2	Portfolio 3
Rentabilidad acumulada en período 81-87 (porcentaje)	169,1	179,3	182,5	180,9
Rentabilidad promedio anual (porcentaje)	15,5	16,1	16,3	16,2
Riesgo de portfolio (desviación standard)	9,3	9,4	8,7	9,0

* Elaborado a partir de información en Tabla N° 3.2

En la Tabla N° 4.1 se presenta una proyección con el volumen de divisas que sería necesario utilizar en dos escenarios alternativos de diversificación internacional de los Fondos de Pensiones. En el desarrollo de estos escenarios se utilizó la proyección (de los F.P.) realizada por A. Iglesias, R. Acuña y J. Villagrán.⁴ Se supuso un tipo de cambio real constante y una rentabilidad del 5% anual para los Fondos invertidos en el extranjero.

⁴ A. Iglesias, R. Acuña y J. Villagrán, "Proyección de los Fondos de Pensiones", *Sistema Privado de Pensiones en Chile*, S. Baeza y R. Manubens, eds., (Santiago: Centro de Estudios Públicos, 1988).

Tabla N° 4.1

Necesidades de Divisas para Diversificación
Internacional de los Fondos de Pensiones

Año	Escenario 1*				Escenario 2**			
	Total Fondo (a)	Monto a Invertir (b)	Retorno (c)	Divisas (d)	Total Fondo (a)	Monto a Invertir (b)	Retorno (c)	Divisas (d)
1988	3373,05	67,48		67,48	3373,05	33,74		33,74
1989	3983,79	91,89	337	88,52	3983,79	45,96	1,69	44,26
1990	4651,52	119,74	7,79	111,77	4651,52	59,89	3,98	55,89
1991	5375,67	150,96	13,95	137,01	5375,67	75,50	6,98	68,50
1992	6157,70	185,72	21,50	164,21	6157,70	92,88	10,75	82,11
1993	6996,30	83,86	30,79	53,07	6996,30	111,92	15,39	96,50
1994	7891,61	89,53	34,98	54,55	7891,61	132,67	20,99	111,65
1995	8839,98	94,84	39,46	55,38	8839,96	154,83	27,62	127,17
1996	9836,10	99,61	44,20	55,41	9836,10	178,10	35,36	142,69
1997	10887,96	105,19	49,18	56,00	10887,96	203,60	44,26	159,28
1998	11992,60	110,46	54,44	56,02	11992,60	110,49	54,44	56,02
1999	13150,25	115,76	59,96	55,80	13150,25	115,79	59,96	55,80
2000	14360,50	121,03	65,75	55,27	14360,50	121,06	65,75	55,27
2001	15622,88	126,24	71,80	54,44	115622,88	126,27	71,60	54,44
2002	16936,84	131,40	78,11	53,28	16936,84	131,43	78,11	53,28
2003	18297,39	136,06	84,68	51,37	18297,39	136,09	84,68	51,37
2004	19702,06	140,47	91,49	48,98	19702,06	140,50	91,49	48,98
2005	21149,72	144,77	98,51	46,26	21149,72	144,80	98,51	46,26
2006	22639,24	148,95	105,75	43,20	22639,24	148,99	105,75	43,20
2007	24169,52	153,03	113,20	39,83	24169,52	153,07	113,20	39,83
2008	25736,39	156,69	120,85	35,84	25736,39	1156,73	120,85	35,84
2009	27337,27	160,09	128,68	31,41	27337,27	160,13	128,68	31,41
2010	28971,00	163,37	136,69	26,69	28971,00	163,41	136,69	26,69
2011	30636,64	166,56	144,86	21,71	30636,64	166,61	144,86	21,71
2012	32333,44	169,68	153,18	16,50	32333,44	169,72	153,18	16,50
2013	34058,40	162,50	161,67	10,83	34058,40	172,31	161,67	10,83
2014	35809,79	175,14	170,29	4,85	35809,79	175,18	170,29	4,85
2015	37587,71	177,79	179,05	-1,26	37587,71	177,81	179,05	-1,26
2016	39392,26	180,46	187,94	-7,48	39392,26	180,50	187,94	-7,48
2017	41223,71	183,14	196,60	-13,82	41223,71	183,19	196,26	-13,82
2018	43082,57	185,89	206,12	-20,23	43082,57	185,93	206,12	-20,23
2019	44969,73	188,72	215,41	-26,70	44969,73	198,76	215,41	-26,70
2020	46885,23	191,55	224,85	-33,30	46885,23	191,60	224,85	-33,30
2021	48829,81	194,46	234,43	-39,97	48829,81	194,51	234,43	-39,97
2022	50804,85	197,50	244,15	-46,65	50804,85	197,55	244,15	-46,65
2023	52809,37	200,45	254,02	-53,57	52809,37	200,50	254,02	-53,57
2024	54838,67	202,93	264,05	-61,12	54838,67	202,99	264,05	-61,12
2025	56895,65	205,72	274,19	-68,48	56895,85	205,77	274,19	-68,48
2026	58984,64	208,88	284,84	-75,60	58984,64	208,93	284,48	-75,60
2027	61109,05	212,44	294,92	-82,48	61109,05	212,50	274,92	-82,48

Tabla N° 4.1

Necesidades de Divisas para Diversificación
Internacional de los Fondos de Pensiones
(Continuación)

Año	Escenario 1*				Escenario 2**			
	Total Fondo (a)	Monto a Invertir (b)	Retorno (c)	Divisas (d)	Total Fondo (a)	Monto a Invertir (b)	Retorno (c)	Divisas (d)
2028	63273,90	216,48	305,55	-89,06	63273,90	216,51	305,55	-89,06
2029	65488,49	221,46	316,37	-94,91	65488,49	221,52	316,37	-94,91
2030	67760,85	227,24	327,44	-100,21	67760,85	227,29	307,44	-100,21
2031	70097,82	233,70	338,80	-105,11	70097,82	233,76	338,80	-105,11
2032	72505,28	240,75	350,49	-109,74	72505,28	240,81	350,49	-109,74
2033	74995,42	249,01	362,53	-113,51	74995,42	249,08	362,53	-113,51
2034	77593,76	259,83	374,98	-115,14	77593,76	259,90	374,98	-115,14
2035	80302,85	270,91	387,97	-117,06	80302,85	270,98	387,97	-117,06

* Este escenario supone que un 2% del Fondo de Pensiones es invertido en el extranjero en 1988, 4% en 1989, 6% en 1990 y así sucesivamente hasta llegar al 10% en 1992. Desde ese año en adelante, se supone que el porcentaje del Fondo invertido en el extranjero se mantiene constante.

** Este escenario supone que el 1% del Fondo de Pensiones es invertido en el extranjero en 1988, 2% en 1989, 3% en 1990 y así sucesivamente hasta llegar a 10% en 1997. Desde ese año en adelante, se supone que el porcentaje del Fondo invertido en el extranjero se mantiene.

a Monto total del Fondo de Pensiones según proyección A. Iglesias, R. Acuña y J. Villagrán.

b Monto a invertir en el extranjero en cada año, según el porcentaje máximo establecido en el escenario correspondiente.

c Retorno anual del total de Fondos invertido en el extranjero a una tasa anual del 5%.

d Total neto de divisas necesarias para financiar la diversificación internacional del Fondo de Pensiones.

Respecto del porcentaje del Fondo de Pensiones invertido en el extranjero, el escenario N° 1 supone que un 2% es invertido en el mercado internacional en 1988, 4% en 1989, 6% en 1990, 8% en 1991 y un 10% desde 1992 en adelante. El escenario N° 2 supone el 1% del Fondo invertido en el extranjero en 1988, y que este porcentaje se incrementa en un 1% anual hasta llegar a 10% en 1997. De ahí en adelante, el porcentaje del Fondo invertido en el extranjero se mantiene constante en 10%.

El monto de las divisas requeridas, de acuerdo a los escenarios N° 1 y N° 2, es de 67,5 y 33,7 millones de dólares en 1988, respectivamente. Estos requerimientos subirían año a año hasta llegar a 164,3 millones de

dólares en 1992, en el caso del escenario N° 1, y a 159,3 millones de dólares en 1997, en el caso del escenario N° 2. De ahí en adelante las divisas necesarias para invertir en el extranjero disminuirían, hasta llegar a ser negativas en el 2015 en ambos escenarios. Esto significa que a partir del año 2015 entrarían al país por concepto de retornos de los Fondos invertidos en el extranjero más dólares que los que se requerirían para mantener un 10% del Fondo de Pensiones internacionalmente diversificado. En el año 2035, el país recibiría por concepto de retorno de los Fondos invertidos en el extranjero 388,1 millones de dólares, lo que se traduciría en una entrada neta de divisas, derivada de la política de diversificación internacional de los Fondos de Pensiones, de 117,1 millones de dólares.

Los requerimientos de divisas necesarias para financiar la política de diversificación internacional de los Fondos de Pensiones en sus primeros años de funcionamiento no parecen elevados. Sin embargo, sólo podremos saber con certeza si esto es así una vez que conozcamos la situación de balanza de pagos que el país enfrentará en esos años, y en especial el monto de las reservas internacionales que en definitiva estará disponible para financiar las inversiones en el extranjero.

4.2 Balanza de Pagos

Desde el año 1985 la situación de la balanza de pagos del país ha venido mejorando. Las exportaciones han crecido aceleradamente, la deuda externa se ha reducido mediante los mecanismos de conversión de deuda por capital, y la inversión extranjera se ha incrementado en forma sustancial, especialmente a partir de 1987. En las actuales condiciones, se proyectan iguales o mejores resultados para los próximos años.

Tanto a nivel oficial como en revistas extranjeras especializadas⁵ se habla de un eventual regreso de Chile a los mercados voluntarios de créditos alrededor del año 1990. Se argumenta que si Chile lograra tener una relación Deuda a PGB de 70 a 80 por ciento y una relación Deuda a Exportaciones de entre 2,5 y 2,8 veces la banca internacional estaría dispuesta a proveer voluntariamente el financiamiento que el país requiera.

Conviene señalar que países como Corea del Sur y otros, que experimentaron un fuerte incremento en el endeudamiento externo a principios de los ochenta, no tuvieron problemas en mantenerse en los mercados voluntarios de crédito, debido a que las relaciones Deuda a

⁵ *The Economist*, agosto 1988.

Exportaciones y Deuda a PGB se mantuvieron bajas. En el caso de Corea, por ejemplo, la relación Deuda a PGB y la relación Deuda a Exportaciones fueron de 64% y 1,6 veces, respectivamente, a fines de 1985.

Bajo el supuesto de que Chile regresaría a los mercados voluntarios de crédito a partir de 1991, se construyó un escenario para proyectar la situación de balanza de pagos del país desde 1988 hasta 1997.

El objetivo de este ejercicio no es proyectar la balanza de pagos, sino más bien formarse una idea de la magnitud de la holgura o restricción que el país enfrentará en el período 1988-1997 en sus cuentas externas. Teniendo en cuenta lo anterior, se supuso que el coeficiente Deuda Externa a PGB se mantendría constante a partir de 1991. Adicionalmente, en la construcción del escenario se supuso que el PGB crecería a un ritmo de entre 4 y 5% real anual, que la tasa de interés Libo fluctuaría entre 7,5 y 8,5%, que el volumen de exportaciones no cobre aumentaría a un promedio cercano al 7% anual, que los precios de las exportaciones no cobre crecerían al mismo ritmo de la inflación extranjera, que el precio del cobre crecería de 90 centavos de dólar la libra en 1989 hasta 130 centavos en 1997.

La Tabla N° 4.2 muestra los resultados de la proyección. La columna 1 muestra la holgura de la balanza de pagos para el período analizado. Esto es, el volumen adicional de recursos de que dispondría el país por sobre aquellos recursos necesarios para financiar la balanza de pagos. Alternativamente, se podría pensar en las cifras de la columna 1 como la acumulación potencial de reservas internacionales, si el país mantuviera una relación Deuda Externa a PGB constante de 69% a partir de 1991.

La holgura es cero para los años 88, 89 y 90 porque se supuso que el país entra a los mercados voluntarios de crédito sólo a partir de 1991.

Esto implica que, para los años señalados, la balanza de pagos es financiada por medio de convenios con la banca acreedora y los organismos crediticios internacionales, sobre la base de lograr una variación nula de las reservas internacionales.

La columna 2 corresponde a las cifras de la columna 1 expresadas en dólares constantes a diciembre de 1987. Esto permite comparar los montos de la Tabla N° 4.2 con los de la N° 4.1. Si se tiene en cuenta que las reservas internacionales alcanzaron a 2.000 millones de dólares a diciembre de 1987, y se suma a esto la holgura proyectada para la balanza de pagos desde 1988 hasta 1997, los requerimientos de divisas para financiar la diversificación internacional, presentados en la Tabla N° 4.1, no debieran causar ningún problema de balanza de pagos al país. Los 33 millones de dólares requeridos en 1988 -bajo el escenario 2- representan sólo el 1,7% de las reservas

internacionales de que dispone el país. Según las cifras de la Tabla 4.2, el país podría potencialmente acumular reservas por un monto de 11.131 millones hacia 1997. De ser así, las divisas necesarias para la diversificación internacional del Fondo de Pensiones para ese año representarían el 1,4% de las reservas internacionales.

Tabla N° 42

**Holgura de la Balanza de Pagos
(Millones de dólares)**

Año	(1)	(2)
1988	0.0	0.0
1989	0.0	0.0
1990	0.0	0.0
1991	270.3	200.2
1992	2.431.1	1.629.6
1993	2.702.5	1.639.2
1994	2.841.0	1.559.6
1995	2.944.0	1.462.6
1996	3.040.7	1.367.0
1997	3.128.5	1.272.9

(1) Dólares nominales.

(2) Dólares constantes a diciembre de 1987.

Fuente: Elaboración propia.

Del análisis anterior se concluye que la diversificación internacional del Fondo de Pensiones en los montos señalados en la Tabla 4.1, tomando en cuenta la proyección de las cuentas externas de Chile, que puede asociarse a la continuación del actual esquema económico, y considerando la hipótesis de que el país está en condiciones de mantener una relación Deuda a Exportaciones de 69%, no presenta mayores problemas para ser financiada.

Se puede pensar en, al menos, tres usos alternativos para los recursos externos disponibles: éstos pueden ser depositados como reservas; se pueden gastar en consumo y bienes de capital, vía importaciones, o pueden ser invertidos en los mercados de capitales internacionales. En la *práctica*, el Banco Central invierte las reservas internacionales en los

mercados externos. Por lo tanto, la primera y la última alternativa difieren sólo en que, en el primer caso, es el Banco Central el encargado de la administración de las divisas mantenidas como reservas, mientras que en el último caso son personas o entidades privadas, por ejemplo las AFP, las encargadas de invertir dichas divisas en el extranjero.

El análisis anterior nos lleva inevitablemente a preguntarnos: ¿cuál es el papel de las reservas internacionales?, ¿cuál es el monto óptimo de reservas internacionales? y ¿es imprescindible que la administración de estos recursos esté en manos del Banco Central?

El principal papel que juegan las reservas internacionales es el de mantener la credibilidad y la estabilidad del sistema cambiario. Las reservas internacionales sirven para hacer frente a las inevitables variaciones cíclicas en las condiciones internacionales que enfrenta un país. De esta manera, empeoramientos temporales en dichas condiciones pueden ser afrontados sin mayores variaciones en el tipo de cambio u otras variables reales en la economía.

El costo de mantener reservas internacionales es que las divisas acumuladas podrían alternatively ser destinadas a consumo o inversión. Habiendo beneficios y costos de la mantención de reservas internacionales, podría esperarse que hubiera un monto óptimo de éstas. Sin embargo, la naturaleza aleatoria de los "Shocks" externos hace prácticamente imposible el cálculo de este volumen óptimo.

Si bien no es posible determinar el monto óptimo de reservas internacionales que el país debiera sostener, sí se pueden definir algunas variables que afectan a este monto. En el caso chileno, tradicionalmente las variables internacionales de mayor relevancia han sido los términos de intercambio y las tasas de interés internacionales. Mientras más (menos) volátiles sean estas dos variables, mayor (menor) será la necesidad de mantener reservas internacionales para hacer frente a la fase negativa (positiva) de dicha volatilidad.

La diversificación internacional del portfolio de inversiones de la economía permitiría disminuir los efectos de cambios en las tasas de interés internacionales y de los términos de intercambio sobre la actividad económica nacional. De esta manera, la necesidad de mantener reservas internacionales por parte del Banco Central disminuiría. La diversificación internacional del portfolio puede sustituir a las reservas internacionales en su función de amortiguador de los ciclos de la economía internacional. A modo de ejemplo, considérese la recesión internacional de 1982. Los factores internacionales que afectaron a Chile en esos años fueron básicamente el alza en las tasas de interés y una drástica disminución en los términos de intercambio. Si parte de los activos de la economía hubieran

estado invertidos internacionalmente, los efectos de esta crisis habrían sido disminuidos. El efecto negativo del alza en la tasa de interés habría sido contrarrestado en parte por un aumento en los retornos de las inversiones realizadas en el extranjero.

4.3. Necesidades de Financiamiento de los Fondos de Pensiones

Basándose en la proyección del Fondo de Pensiones presentada en la Tabla N° 4.1, considerando las actuales restricciones impuestas por el D.L. 3.500, se puede calcular la holgura o el déficit, según sea el caso, de fondos previsionales que deberán ser invertidos en bonos y acciones de sociedades anónimas. La Tabla N° 4.3 reproduce el Cuadro N° 11 del trabajo ya mencionado de A. Iglesias y otros.⁶ En ella se muestra el saldo del Fondo de Pensiones que sería necesario invertir en acciones y bonos, bajo el supuesto de que los fondos previsionales fueran invertidos de tal manera de agotar las posibilidades de inversión en instituciones financieras en instrumentos estatales, antes de comenzar a invertir en bonos y acciones.

En la Tabla N° 4.3, la última columna muestra el saldo de los Fondos a ser invertidos en bonos y acciones como porcentaje del Fondo de Pensiones. Se puede observar que hasta 1992 se podría invertir el total de los Fondos de Pensiones en instituciones financieras e instrumentos del Estado sin tener que recurrir a bonos o acciones. A partir de ese año, sin embargo, dados los topes máximos de inversión dispuestos en el D.L. 3.500, sería necesario recurrir al financiamiento con bonos y acciones. Hacia 1997, al menos un 17,7% del Fondo de Pensiones deberá estar invertido en acciones y bonos.

Actualmente, un 3,8% del Fondo de Pensiones está invertido en bonos y un 8% de éste está invertido en acciones. Adicionalmente, se proyecta que el porcentaje del Fondo invertido en acciones podría aumentar en un máximo de 6%, considerando las modificaciones a las normas que rigen la inversión de los Fondos de Pensiones en acciones de sociedades anónimas que se encuentra en estudio.

Lo anterior implica que con las normas vigentes, incluyendo las modificaciones, un máximo del 17,8% del Fondo de Pensiones podrá ser invertido en acciones y bonos. Si suponemos que la oferta de este tipo de instrumentos aumenta en una proporción uno a uno con el Fondo de

⁶*op. cit.*

Pensiones,⁷ los límites de inversión se coparían en 1997. Esto implicaría que a medida que se acerca 1997 el agotamiento de las posibilidades de inversión de los fondos previsionales ejercería una presión alcista sobre los precios de los instrumentos existentes, deteriorando la rentabilidad obtenida por el Fondo de Pensiones.

Tabla N° 43

**Proyección de los Fondos de Pensiones e Inversión Máxima según
Restricciones del D.L. N° 3.500
(Miles de Millones de \$ - Diciembre de 1987)**

A Dic. de cada año	Fondos Proyec. (1)	Límite Invers.(a) (2)	Límite 45% Fondos (b) (3)	Saldo por Invertir (1)-(3)+(2) (4)	Saldo como Porcent. del Fondo (5)
1988	794,0	709,9	357,3	-273,2	0
1989	937,8	753,1	422,0	-237,4	0
1990	1.095,0	765,4	492,7	-163,2	0
1991	1.265,4	827,0	569,4	-131,1	0
1992	1.449,5	866,4	652,3	-69,2	0
1993	1.646,9	883,8	741,1	22,0	1,3
1994	1.857,7	901,4	836,0	120,3	6,5
1995	2.080,9	919,5	936,4	225,0	10,8
1996	2.315,4	937,9	1.041,9	335,6	14,5
1997	2.563,0	956,6	1.153,4	453,0	17,7

(a) Límite de inversión en instituciones financieras. El límite se obtiene del menor entre 1,8 veces el patrimonio de los bancos (que se hace crecer 2% al año) y la suma del 15% de cada fondo, en cada banco (cuando corresponda).

(b) Relevante para el caso de instrumentos estatales.

Fuente: A. Iglesias, R. Acuña y J. Villagrán, "Proyección de los Fondos de Pensiones", *Sistema Privado de Pensiones en Chile*, S. Baeza y R. Manubens, eds., (Santiago: Centro de Estudios Públicos, 1988).

⁷ Según los cálculos expuestos por F. Pérez en su trabajo "Necesidades de Inversión de los Fondos de Pensiones", *op cit*, esta relación sería de 0,8, vale decir, los Fondos crecerían a una tasa mayor que la oferta de instrumentos.

Según lo anterior, se requeriría ampliar las posibilidades de inversión de los Fondos de Pensiones para mantener una cierta holgura en la oferta de instrumentos financieros. Esto implicaría un esfuerzo en el sentido de eliminar alguna de las restricciones a las inversiones de los Fondos de Pensiones impuestas por el D.L. 3.500 y de incentivar la emisión de nuevos títulos accionarios y de deuda por parte de las sociedades anónimas. Alternativamente, como se ha sugerido en este trabajo, se puede optar por la diversificación internacional.

Tanto en el escenario N° 1 como en el escenario N° 2, presentados en la Tabla N° 4.1, se llega a 1997 con un 10% del Fondo de Pensiones invertido en instrumentos financieros internacionales. Como se analizó anteriormente, esto permitiría mantener una cierta holgura en las posibilidades de inversión de los Fondos de Pensiones hasta 1997, lo que implicaría mantener el precio de los instrumentos relativamente bajos, y, por lo tanto, la rentabilidad del fondo se vería afectada en forma positiva. Adicionalmente, el riesgo asociado al portfolio de inversiones del Fondo de Pensiones se reduciría, obteniéndose en definitiva pensiones mejores y más seguras para los afiliados al nuevo sistema previsional.

Finalmente, es importante señalar que tanto el escenario N°1 como el escenario N° 2 son perfectamente financiables desde el punto de vista de los requerimientos de divisas, y la elección de uno u otro escenario, o quizás un tercero, dependerá de cómo vayan evolucionando en definitiva las necesidades de inversión de los Fondos de Pensiones.

4.4 Clasificación de Riesgo de los Instrumentos Financieros Internacionales

Para ser consistentes con las restricciones impuestas por el D.L. 3.500 a las inversiones del Fondo de Pensiones en instrumentos financieros nacionales deberá aplicarse un proceso de clasificación de riesgo a los instrumentos financieros internacionales, previo a la inversión de los fondos previsionales en dichos instrumentos.

Existe en el mercado internacional una gran cantidad de instrumentos financieros ya clasificados por entidades especializadas de gran prestigio, como Standard and Poor y Moody's, por nombrar algunas. De tal manera que, en muchos casos, la clasificación de riesgo consistiría sólo en determinar si los criterios adoptados por dichas firmas evaluadoras son o no consistentes con los criterios establecidos por el D.L. 3.500 y la Superintendencia de AFP. Se podría, incluso, llegar a establecer criterios generales que asignaran una clasificación en A, B, C, etc., a un instrumento que ha

sido clasificado en las distintas categorías, según la compañía clasificadora que corresponda.

4.5 Riesgo Cambiario

Se entiende por riesgo cambiario el riesgo asociado a las variaciones del tipo de cambio que afectan a una inversión realizada en una moneda de distinta denominación a la que el inversionista utiliza para satisfacer sus necesidades de consumo.

En el caso de los Fondos de Pensiones, el riesgo cambiario consistiría en la probabilidad de una revaluación del peso en términos reales. En otras palabras, una disminución del tipo de cambio real. En este caso, las inversiones realizadas en moneda extranjera perderían parte de su valor al ser convertidas a pesos chilenos.

La existencia de riesgo cambiario no necesariamente invalida los argumentos en favor de la diversificación internacional. Es posible que la reducción de riesgo a través de la diversificación internacional sea mayor que el aumento de riesgo provocado por las variaciones del tipo de cambio. A la fecha, no se conocen estudios para Chile que ayuden a dilucidar la incógnita anterior. Sin embargo, un estudio realizado por Solnick y Noetzler (1981) muestra que la volatilidad de los retornos de acciones medida en dólares no es sustancialmente mayor que la volatilidad de los retornos medida en moneda local. De esta forma, el riesgo cambiario parece ser de magnitud insignificante comparado con la reducción de riesgo a través de la diversificación internacional.

V. Diversificación Internacional y Desarrollo Económico

El tema de la integración comercial y financiera de los países ha sido desde hace siglos, y lo sigue siendo hoy día, uno de los más controvertidos en economía. Aun dentro de los partidarios de la economía de mercado, y entre aquellos que no son proclives a la intervención del gobierno en los asuntos económicos, se pueden encontrar argumentos para imponer restricciones al comercio internacional y a la integración financiera del país con el resto del mundo.

Si hubiera que clasificar las restricciones a la integración internacional de las economías por el grado de oposición que éstas despiertan

en las personas (incluso entre los economistas), las clasificaríamos de menor a mayor grado de la siguiente forma: restricciones al comercio exterior, restricciones a la inversión extranjera y, en último lugar, con el mayor grado de oposición, restricciones a la inversión de residentes (individuos o empresas) en el extranjero.

Vale decir, hay personas que aun estando de acuerdo con permitir un libre comercio en bienes y aceptar la entrada de inversión extranjera, se oponen a tal posibilidad respecto de empresas o individuos que quieran invertir parte de sus ahorros en el extranjero. El principal argumento de tal grupo de personas es que al destinar parte del ahorro nacional a inversiones fuera del país se está financiando el desarrollo de los países que reciben dichas inversiones en desmedro del progreso del país que las financia.

Esta sección del trabajo está destinada a tratar de convencer de los beneficios de la diversificación internacional a aquellas personas "marginales", o sea, a aquellos que siendo partidarios de la integración comercial y de la inversión extranjera no están de acuerdo con permitir la diversificación internacional del portfolio de inversiones de los residentes.

Por lo tanto, si el lector se autoclasifica como "más proteccionista" que el individuo que se ha denominado "marginal", no debiera esperar que las siguientes líneas lo convencieran de lo contrario.

El crecimiento de un país depende en parte importante de la tasa de inversión que ese país alcance, y otro tanto de cuán productivas sean dichas inversiones. El financiamiento de la inversión en un país puede ser logrado por dos grandes vías: ahorro interno y ahorro externo. El ahorro externo, a su vez, puede materializarse de dos formas: como endeudamiento externo y como inversión extranjera directa. Un país que está perfectamente integrado al mercado internacional tendrá un flujo de ahorro externo suficiente como para financiar todos los proyectos con un valor presente neto positivo. De esta forma, si el ahorro interno es superior a los recursos necesarios para financiar todos los proyectos rentables en un país determinado, entonces el ahorro externo será negativo. En este caso, parte de los ahorros de ese país se invertirán en el extranjero, y el país será un acreedor neto. En el caso contrario, en que el ahorro interno no alcanza para financiar todos los proyectos rentables del país, el ahorro externo será positivo y el país será un deudor neto.

Japón es hoy día un acreedor neto, mientras que EE.UU es un deudor neto. Aún así, tanto firmas norteamericanas invierten en Japón, como firmas japonesas lo hacen en EE.UU. Vale decir, no hace falta ser acreedor neto para que firmas y personas tengan incentivos para invertir en el extranjero. Si algunas empresas norteamericanas invierten en el extranjero, entonces más empresas japonesas, alemanas, etc., lo harían en

EE.UU. hasta agotar los proyectos rentables en la economía norteamericana.

Es perfectamente compatible, entonces, observar un país que es deudor neto, y a la vez sus residentes (empresas y personas) invierten parte de sus recursos en el extranjero, sin que lo anterior vaya en desmedro del desarrollo económico de dicho país.

Habiendo aceptado la argumentación anterior, los proponentes de la tesis de mantener las restricciones sobre las inversiones de residentes en el extranjero argumentarían que Chile no es EE.UU, y que los japoneses no estarían indiferentes entre invertir en el mismo proyecto, si éste está ubicado en Chile o en Estados Unidos. Esta crítica es absolutamente válida, y se puede resumir diciendo que el "riesgo país" de Chile es mayor que el de EE.UU.

En síntesis, hasta aquí se ha argumentado que en un mundo con mercados de capitales perfectamente integrados los países obtendrán el financiamiento requerido para su desarrollo, ya sea de parte de sus propios habitantes o de inversionistas extranjeros. De tal manera que no importando si los norteamericanos invierten en Alemania o los japoneses en América, el capital fluirá hacia los distintos países hasta agotar las posibilidades de inversión rentable en cada uno de ellos. La existencia del "riesgo país" es, sin embargo, una traba al flujo internacional de capitales. Debido a la existencia de éste, es posible que el flujo de capitales desde un país riesgoso hacia el extranjero no sea acompañado por un flujo hacia el interior del país de igual magnitud.

5.1 Riesgo País

El riesgo país puede definirse en términos muy amplios. Sin embargo, para los propósitos de esta sección la única definición relevante es aquella que define el riesgo país como el riesgo de expropiación que afecta solamente a inversiones, y sus respectivos retornos, realizados por no residentes.

El término "riesgo político" es, a veces, usado como sinónimo para referirse al "riesgo país". Sin embargo, ambos términos tienen connotaciones muy diferentes. Mientras el "riesgo país" afecta sólo al capital extranjero, el "riesgo político", en cambio, afecta a todos los capitales, ya sean éstos extranjeros o nacionales. La variabilidad de la inflación, la inestabilidad de la política económica, expectativas de congelamiento de los depósitos, los techos a las tasas de interés o la estatización de la banca, son todos factores que, si bien pueden ser catalogados como "riesgo político",

no pueden serlo como "riesgo país", bajo la definición presentada en el párrafo anterior.

¿Por qué es importante la distinción entre "riesgo político" y "riesgo país"? Básicamente porque lo que se está tratando de dilucidar es si permitir a inversionistas nacionales invertir en el extranjero atentaría o no contra el desarrollo económico del país. Si por cada dólar invertido por un residente en el extranjero ingresa un dólar de inversión extranjera, no habría efecto negativo sobre el desarrollo económico. La existencia del riesgo país hace que el retorno que el capital extranjero exige sobre una inversión en el país sea mayor que el retorno que un residente exigiría sobre esa misma inversión. La existencia de "riesgo político", en cambio, hace que tanto el capital extranjero como el nacional exijan mayor retorno a las inversiones, respecto de lo que exigirían de no existir tal riesgo.

De esta manera, si todo el riesgo asociado a un país determinado es "riesgo político", vale decir, no hay "riesgo país", tal como ha sido definido en estas páginas, aun siendo Chile un país más riesgoso que EE.UU., el permitir a residentes invertir en el extranjero no afectaría el desarrollo económico de Chile, ya que ni extranjeros ni residentes invertirían más o menos debido a esta medida. En este caso, no es la libertad de mover los capitales fuera del país lo que afecta el desarrollo, sino la existencia misma del "riesgo político".

El "riesgo país", tal como ha sido definido previamente, tiene dos componentes principales: riesgo cambiario y riesgo de "nacionalización". El riesgo cambiario fue analizado brevemente en el punto 4.4. La principal conclusión fue que, comparado con los beneficios de la diversificación internacional, el riesgo cambiario es negligible.

El riesgo de nacionalización abarca tanto a las posibles expropiaciones del capital físico como a la expropiación de capital financiero, más conocida como *default*. Chile tiene un historial que no lo favorece mucho en este aspecto. Sin embargo, en el último tiempo el país ha dado muestras de un verdadero compromiso para limpiar su mala imagen. En este sentido se distingue la dictación de la nueva ley sobre inversión extranjera, y la seriedad con que el país ha afrontado sus compromisos de deuda externa en el último tiempo. Este tipo de esfuerzos está ya obteniendo sus frutos. La revista *Institutional Investor*, en una encuesta que realiza anualmente para ranquear a los países de menos a más riesgosos, destaca que durante 1988 Chile fue el país que mostró un mayor mejoramiento en su posición relativa.

En síntesis, el riesgo país que podría, eventualmente, desincentivar la inversión en el país se compone de un menor número de elementos que lo que se piensa comúnmente. Aún así no se puede negar su existencia,

especialmente cuando se analiza el historial de expropiaciones y nacionalizaciones que tiene Chile. En definitiva, una estrategia de diversificación internacional del Fondo de Pensiones podría desincentivar el desarrollo económico del país sólo en la medida que el riesgo país, tal como ha sido definido en esta sección, sea mayor que los beneficios de la diversificación internacional que obtiene el inversionista extranjero al invertir parte de su portfolio en Chile.

Resumen y Conclusiones

Trabajos anteriores a éste han revelado la creciente necesidad de expandir las posibilidades de inversión de los Fondos de Pensiones. Hasta ahora se habían planteado dos alternativas para lograr dicho objetivo: aumentar el ritmo de crecimiento de la oferta de instrumentos financieros y abrir nuevas alternativas de inversión vía modificaciones a las restricciones a las inversiones del Fondo de Pensiones vigente en el D.L. 3.500

En este trabajo se propone la diversificación internacional como una nueva alternativa para las necesidades de inversión de los Fondos de Pensiones. Si bien esta alternativa es complementaria a las señaladas anteriormente, es también más eficiente en lograr el objetivo deseado, cual es generar nuevas fuentes de instrumentos financieros disponibles para ser adquiridos con los recursos del Fondo de Pensiones.

La superioridad de la diversificación internacional como alternativa para las necesidades de financiamiento de los Fondos de Pensiones radica en el hecho de que esta alternativa permitiría un acceso instantáneo a una fuente infinita de tipos y volúmenes de instrumentos financieros que están disponibles en el mercado internacional. Adicionalmente, esta alternativa permitiría ampliar la diversificación del portfolio de inversiones hacia instrumentos que, por sus características, implicarían una drástica reducción del riesgo de la cartera de inversiones de los Fondos de Pensiones, unida a un aumento en la rentabilidad obtenida por la inversión de dichos fondos.

En la segunda sección del trabajo se analizó la diversificación internacional desde un punto de vista teórico. La principal conclusión en esa sección fue que la posibilidad de diversificar internacionalmente un portfolio de inversiones permite reducir el riesgo del mismo, sin que esto requiera un sacrificio en términos de la rentabilidad que se espera obtener con dicho portfolio.

Adicionalmente, se argumentó que los beneficios de la diversificación internacional son mayores cuando se trata de un país chico con una base industrial pequeña, como Chile, que para un país grande y con una base industrial amplia y diversificada como EE.UU.

En la tercera sección del trabajo se analizó un caso hipotético, en el cual se construyeron tres portafolios que incorporaban instrumentos financieros internacionales. En cada uno de ellos se supuso que un 10% del Fondo de Pensiones había sido invertido en el índice de acciones industriales de EE.UU., en bonos del Tesoro norteamericano o en una combinación de ambos. Finalmente, se compararon las rentabilidades y el riesgo de cada uno de los portafolios con lo obtenido por el Fondo de Pensiones en el período 1981-1987. En general, se puede concluir que los portafolios que incorporaban instrumentos financieros internacionales presentaron mayores retornos y menores riesgos que el portafolio de inversiones del Fondo de Pensiones.

En la cuarta sección del trabajo se elaboró una proposición concreta de los porcentajes y los montos del Fondo de Pensiones, que se requeriría invertir en el extranjero y que, a la vez, sería factible financiar desde el punto de vista de la balanza de pagos. Se estima que llegar a 1997 con un 10% del Fondo de Pensiones invertido en instrumentos financieros internacionales sería suficiente como para crear una holgura en la oferta interna de títulos, de tal manera que no se produjeran presiones sobre los precios de dichos títulos que a la larga significarían menor rentabilidad del Fondo de Pensiones y, por lo tanto, pensiones más bajas para los afiliados al sistema. Al mismo tiempo, una inversión de 10% del Fondo de Pensiones entre el período de 1983 a 1997 resultó ser perfectamente financiable desde el punto de vista de la balanza de pagos bajo los supuestos ahí realizados. Más adelante, en la misma sección, se analizaron temas como la clasificación de riesgo de los instrumentos internacionales y el riesgo cambiario a que están expuestas las inversiones en instrumentos internacionales.

Finalmente, en la quinta sección del trabajo se discutieron los efectos que podría tener el permitir la diversificación internacional de portafolio de inversiones sobre el desarrollo económico del país. Desde un punto de vista teórico no es posible establecer, bajo las actuales condiciones de Chile, si un proceso de diversificación internacional tendría efectos positivos o negativos sobre el desarrollo económico del país. Lo que es seguro es que la diversificación internacional del Fondo de Pensiones aumentaría el bienestar de los futuros pensionados del sistema previsional. Desde un punto de vista pragmático, dados los montos involucrados en la proposición concreta realizada en este trabajo, es improbable que la

diversificación internacional del Fondo de Pensiones pudiera afectar significativamente el desarrollo económico de Chile.

En un mundo que avanza vertiginosamente por el camino de la liberalización financiera internacional y la globalización de los mercados, Chile no puede permanecer encerrado en sus fronteras. El desarrollo futuro del país requiere de una amplia integración con el resto del mundo, tanto a nivel comercial como financiero, cultural, etc. La proposición de este artículo podría constituir un primer paso en el proceso de integración financiera de Chile con el resto del mundo.

Referencias Bibliográficas

Economía y Sociedad, julio 1987

Fisher, Black "The Ins and Outs of Foreign Investment", en Donald Lessard, ed., *International Financial Management*, second edition.

Cheyre, Hernán *La Previsión en Chile Ayer y Hoy: Impacto de una Reforma* (Santiago: Centro de Estudios Públicos, 1988).

Iglesias, Augusto; Acuña, Rodrigo y Villagrán, Jorge, "Proyecciones de los Fondos de Pensiones", en *Sistema Privado de Pensiones en Chile*, (Santiago: Centro de Estudios Públicos, 1988)

Lessard, Donald, "Principles of International Portfolio Selection", en Donald Lessard, ed., *International Financial Management*, second edition

Pérez, Francisco, "Necesidades de Inversión para los Fondos de Pensiones" *Estudios Públicos*, 29 (Verano 1988), 171-204. □

EL MERCADO COMO AGENTE DE LA DESCONTAMINACIÓN AMBIENTAL*

Wallace E. Oates

Este trabajo reúne dos artículos del profesor Oates, en los cuales el autor destaca las ventajas de un sistema de control de la calidad del aire en el que los agentes económicos puedan transar libremente derechos específicos y predeterminados a contaminar. A su juicio, este sistema, aplicado exitosamente en el estado de Maryland, resulta más efectivo que el cobro de impuestos a los agentes contaminadores, en la medida en que aprovecha los incentivos del mercado para mejorar la calidad del aire. El sistema propuesto transforma en un verdadero activo de las empresas los esfuerzos exitosos que realicen para reducir la eliminación atmosférica de impurezas o sustancias tóxicas.

En la primera parte el autor se refiere a la experiencia de Maryland y en la segunda responde a diversas críticas formuladas por expertos a sus planteamientos.

WALLACE E. OATES. Profesor de la Universidad de Maryland, Oficina de Negocios e Investigaciones Económicas, Departamento de Economía.

*Este artículo fue publicado en noviembre de 1980. El autor agradece el apoyo brindado a sus investigaciones por la National Science Foundation.

Incentivos Económicos para Mejorar la Calidad del Aire: La Experiencia de Maryland

Al igual que en otros estados de los Estados Unidos y en la totalidad del país, Maryland se encuentra acosada por diversas propuestas destinadas, por un lado, a mejorar la calidad ambiental, y, por otro, a aumentar la prosperidad y el crecimiento económico. El dilema es urgente y fundamental. El enorme costo de los programas ambientales del país se va haciendo cada vez más patente. El hecho de que se necesiten muchos miles de millones de dólares en el contexto de una maraña de reglamentos con frecuencia contradictorios que elevan los costos de producción, desalienta las nuevas inversiones y, por ende, contribuye a elevar la inflación y a retardar el crecimiento económico. Al mismo tiempo se hace cada vez más evidentes los agudos costos humanos y económicos que supone un ambiente altamente contaminado. Para lograr una economía próspera no deben ensuciarse la atmósfera, las aguas ni las tierras del Estado. Debe hallarse, pues, alguna manera de armonizar las metas básicas de mejoramiento ambiental con las de crecimiento económico.

Durante el último año hemos elaborado un programa para controlar la contaminación del aire que permite compatibilizar ambos objetivos. La idea básica no es nueva; los economistas la han planteado durante varias décadas y la Agencia de Protección Ambiental la ha apoyado recientemente. Dicho de manera resumida, se propone abandonar el complicado y costoso sistema de reglamentar y fiscalizar el manejo de la contaminación del aire, y conseguir el apoyo de los incentivos económicos para proteger el medio ambiente.

La política ambiental en este estado, como en cualquier otra parte, se ha basado en un sistema por el cual las autoridades determinan lo que los contaminadores deben o no deben hacer. Según este sistema, los funcionarios públicos especifican los límites que deben tener los residuos de cada contaminador y a veces exigen que se instalen equipos especiales de tratamiento de los desechos o que se adopten determinados procedimientos. Lo que se ha ido haciendo cada vez más evidente es que dicho sistema requiere de un gran complejo administrativo. Este, además, adopta decisiones impredecibles que generan incertidumbre, demoras y signos contradictorios para las empresas. Más aún, muchos estudios demuestran que el producto resultante envuelve costos de acatamiento absurdos e inútiles, muy superiores a los necesarios para reducir los niveles de eliminación de desecho a aquellos compatibles con nuestras normas de calidad del aire ambiental. En

resumen, este tipo de sistemas constituye un grave lastre para el funcionamiento de la economía privada.

En lugar de todo lo anterior, en Maryland se podría optar por un método que, en vez de trabar el sistema económico, movilizara directamente las poderosas fuerzas de los incentivos económicos en beneficio de la calidad del aire, *haciendo que las reducciones de la contaminación sean rentables*. Las firmas comerciales que encuentran maneras de reducir sus emisiones tóxicas por debajo de los niveles existentes (o permitidos) crearían un elemento valioso para el mercado: un derecho a contaminar de carácter negociable. El mayor atractivo de este enfoque es que, en lugar de tener una atmósfera reglamentada en la cual los incentivos para los contaminadores están inclinados hacia impedir o demorar las medidas que les han sido impuestas por las autoridades del Estado, el sistema propuesto generaría un estímulo real, es decir, ganancias que permitirían el desarrollo e implementación de tecnología descontaminante.

Los incentivos básicos bajo el sistema de mercado serían efectivamente orientados hacia una reducción de la polución y no hacia la degradación del medio ambiente.

Algunos Antecedentes

La evaluación de la política ambiental en los Estados Unidos es el resultado de un esfuerzo mancomunado de los estados y el gobierno federal. En el Acta de Aire Limpio, la Agencia de Protección Ambiental ha especificado estándares de calidad del medio ambiente nacionales para ciertos polutantes bien especificados. Sin embargo, cada estado es responsable de cumplir las normas fijadas mediante un plan de aplicación local, que debe atenerse a las disposiciones de dicha Agencia y recibir su aprobación.

La historia de las políticas locales y federales destinadas a reducir la contaminación del agua y del aire es de disposiciones y supervisiones que procuran reglamentar la eliminación de desperdicios. Estas políticas se han basado en el otorgamiento de licencias o permisos para liberar cantidades limitadas de sustancias contaminantes, y en el uso generalizado de “normas de ejecución”, que dictaminan, industria por industria, los equipos y los procedimientos de protección ambiental que deben emplear las compañías.

Si bien este sistema ha permitido lograr algunos progresos hacia nuestro objetivo de un aire más limpio, ha demostrado ser extremadamente complicado de administrar y excesivamente costoso.

Esta experiencia ha llevado a reconocer que un sistema muchísimo más efectivo y de menor costo para alcanzar las normas de calidad mínima

es el que asigna mayor importancia, no tanto a los detalles de procedimiento establecidos por el fiscalizador, sino a la inventiva o *know-how* de los productores privados para encontrar el modo más efectivo y barato de reducir la contaminación.

En consecuencia, la Agencia de Protección Ambiental está orientándose hacia un sistema de “Intercambio Controlado” que introduce mayor flexibilidad en el control de la contaminación del aire, ampliando el horizonte de las decisiones descentralizadas por parte de cada uno de los contaminadores.

Haciendo uso directo de los incentivos económicos, el Sistema de Intercambio Controlado posee tres elementos centrales: Burbujas, Compensaciones y Banca. Cada uno de estos elementos es de hecho un aspecto distinto de la operación habitual de lo que podría denominarse un mercado de derechos a contaminar el aire.

Bajo la disposición de Burbuja las fuentes de contaminación existentes son obligadas a transar emanaciones crecientes en un lugar, por emanaciones reducidas del mismo contaminante en un punto cercano, con el fin de permitir ahorro de costos al concentrar las actividades descontaminantes donde resulte más económico hacerlo. De manera similar, las Compensaciones permiten un progreso económico en área en que los contaminantes exceden las normas nacionales (*non attainment areas*), dando lugar a que nuevas firmas, u otras ya existentes que quieran expandirse, adquieran esos “derechos a contaminar” en la forma de reducir más que compensatoriamente las eliminaciones de residuo provocadas por fuentes de contaminación existentes en la zona.

Finalmente, con técnicas de la Banca, las firmas pueden voluntariamente reducir sus emanaciones en mayor volumen que las cantidades prescritas; estas “reducciones en exceso” son mantenidas en reserva o “depositadas”, por la firma para uso futuro o venta a otra fuente. Obsérvese que cada uno de los diversos elementos del Sistema de Intercambio Controlado sirve para hacer menos costosas las medidas de protección ambiental, ya que alientan a reducir la contaminación donde resulta más barato hacerlo y, luego, a transferir los derechos a contaminar a las fuentes donde estas reducciones habrían sido relativamente costosas. Cabe subrayar también que estos ahorros son totalmente coherentes con nuestros objetivos respecto de la limpieza del aire; el Sistema de Intercambio Controlado es un mecanismo para cumplir las normas de calidad ambiental mínimas de manera más expedita y a un costo menor.

Durante el periodo en el cual la señalada Agencia elaboraba su propuesta de Intercambio Controlado, el Departamento de Desarrollo Económi-

co y Comunitario de Maryland llevaba a cabo sus propios estudios de control de la contaminación del aire. Esta repartición consideró una serie de alternativas que suponían el uso de incentivos de precios. Específicamente examinamos la antigua propuesta de los economistas sobre un sistema de recargos de contaminación, consistente en un conjunto de impuestos a los contaminadores basados en los niveles de eliminación de contaminantes. Por varias razones bastante precisas hemos concluido que un sistema de derechos a contaminar el aire de carácter negociable tiene importantes ventajas sobre un sistema de multas y es, a nuestro parecer, claramente la alternativa mejor. Resulta particularmente interesante y pertinente que nuestras propias investigaciones independientes hayan derivado en la proposición de un sistema que está muy cerca, no sólo en espíritu, sino también en muchos detalles, del objetivo del enfoque de Intercambio Controlado a que llegó la Agencia de Protección Ambiental.

En resumen, al igual que el intercambio controlado, el sistema propuesto para Maryland está fundado en una estructura de derechos a contaminar el aire de carácter negociable. Esta coincidencia de resultados no es sólo satisfactoria y tranquilizadora, sino puede facilitar enormemente la implantación del sistema propuesto, ya que, como anotamos anteriormente, la aprobación de la Agencia federal es un requisito para la aplicación del plan de ejecución en cada estado. Nuestra proposición es coherente en todos los aspectos con las disposiciones federales y con el Acta del Aire Limpio interpretada por el organismo competente.

La Proposición de Maryland

El instrumento básico para llevar a cabo la transferencia de derechos a contaminar bajo el sistema propuesto es el Certificado de Reducción de Emisiones (CRE): un documento que especifica la cantidad en que una firma ha reducido voluntariamente las emanaciones de un cierto contaminante. Una compañía que ha reducido sus residuos puede luego usar el certificado como un crédito válido para emisiones crecientes en otro lugar de la planta, o bien puede optar por depositarlo para un uso futuro o venderlo a otra compañía. En resumen, los certificados constituirían el mecanismo para instaurar el sistema de la Agencia de Protección Ambiental de Intercambio Controlado de Burbujas, Compensaciones y Banca.

a) La Creación de los CRE

La iniciativa para la creación de un CRE depende del contaminador.

La firma que desea conseguir uno, especificaría la reducción propuesta en emisiones junto con ciertos documentos requeridos. En particular, la reducción en la contaminación no debe ser una “en el papel”; debe representar una disminución real de los desechos superior a la prescrita por ley. No se otorgará crédito por reducciones que hubieren sido exigidas por otras normas estatales, ni por liberaciones de residuos que hubiesen sido técnicamente permisibles, pero que nunca se realizaron. En este sistema se requiere fijar una línea de referencia por debajo de la cual las reducciones puedan ser convertidas en los señalados certificados. Esta línea consistirá en el nivel de eliminación de residuos exigidos a la fuente de origen en 1982 aprobado en el plan de ejecución del estado. Cuando la fuente no aparezca mencionada en el plan, la línea será el promedio de las emisiones reales del periodo 1977-1978.

Para que un sistema sea factible se requiere que las reducciones en contaminación certificadas en los CRE sean realmente obligatorias. El solicitante proporcionará no sólo una descripción completa de la forma y magnitud de la reducción, sino también los mecanismos de supervisión y de otros medios que sirvan para comprobar la reducción de la contaminación. La solicitud será examinada y verificada cuidadosamente. Habiendo pasado esta etapa del proceso de revisión, el certificado solicitado es sometido a una audiencia pública y luego presentado a la repartición competente para su aprobación. Luego de su aprobación final, la firma recibe una autorización o derecho a eliminar residuos.

b) La Banca y Transacción de CRE

Una de las funciones primarias de los certificados consiste en facilitar la transferencia de los derechos a contaminar. En virtud de la propuesta de Maryland, cualquier persona o entidad jurídica puede comprar o vender un certificado parcialmente o en su totalidad. Aunque cabría esperar que el grueso de las compras o ventas fuera realizada entre los contaminadores, nada impediría, por ejemplo, que algunos grupos dedicados al mejoramiento del medio ambiente comprasen certificados y los dejaran ociosos como manera de mejorar la calidad del aire. En forma alternativa, algunos gobiernos locales podrían querer adquirir certificados como medio para planificar y controlar el crecimiento económico de sus jurisdicciones. El mercado de los derechos a contaminar estaría disponible para todas las partes.

El programa de calidad del aire del estado de Maryland mantendrá un registro centralizado de todos los certificados con el nombre del propietario que cada uno tenga en ese momento. Así, las ventas de tales instrumentos

deberían ser ingresadas para certificar el cambio de dueño. Si sólo se ha vendido una parte del mismo, la autoridad estatal eliminará el certificado original y emitirá dos nuevos cuya suma de emisiones permitidas iguale aquella del certificado original.

Al fin de facilitar la creación y comercialización de los certificados, el estado mantendrá una oficina o “centro de información” para atender las consultas de potenciales compradores, vendedores o de quienes quieran solicitar certificados. El centro ayudará a llenar las solicitudes, proporcionando información técnica en materias de reglamentación vigente, modelos de calidad del aire y determinación de líneas de referencia para la eliminación de residuos. Asimismo, proporcionará el registro básico para informar a los compradores potenciales sobre los tenedores. El centro de informaciones también podrá mantener una lista de fuentes contaminadoras que hayan demostrado interés por solicitar certificados si otra firma estuviera dispuesta a participar. Cabría esperar que los corredores jueguen un papel importante en cuanto a poner en contacto a compradores y vendedores. En efecto, algunos posibles corredores, que ya nos han formulado numerosas consultas, parecen deseosos de participar. Anticipándose a ese interés, se programó una conferencia especial de corredores en 1981.

c) CRE en Zonas de Alta y Baja Contaminación

Las disposiciones federales difieren un tanto en el tratamiento de aquellas áreas que están dentro de las normas mínimas de calidad del aire y aquellas en que las concentraciones de algunos contaminantes exceden las normas nacionales. En las primeras, se permite un aumento de niveles de eliminación de residuos, pero debe tratarse de un nivel efectivamente coherente con la “prevención de un deterioro significativo” (PDS) de la calidad del aire. Los procedimientos federales han autorizado nuevas fuentes de contaminación en las zonas de baja contaminación por orden de llegada de las solicitudes hasta que se alcance el nivel de PDS.

Sin embargo, el proceso para obtener esta autorización es largo y complicado y requiere una “Revisión de la Nueva Fuente de Contaminación” (RNFC), que supone un año de supervisiones previas de la calidad del aire ambiental y un estudio amplio de modelos para predecir el efecto de la nueva fuente en los niveles de contaminación. Mediante el uso de los certificados y de una nueva norma “globalizadora” promulgada por la Agencia de Protección Ambiental, el programa de Maryland proporcionará medios para evitar los engorrosos procedimientos de RNFC. Brevemente, dicha regla especifica que la revisión se aplica sólo si existe un incremento

neto de liberación de residuos por sobre una cantidad permitida; la reducción de las emisiones ocurridas hasta cinco años previos a una expansión puede ser utilizada como crédito para nuevas eliminaciones de desechos, de modo que el total de residuos pueda ser mantenido por debajo del nivel que da origen a la revisión. Según el sistema de Maryland, una compañía podría primero obtener un certificado por la reducción de sus residuos de un contaminante determinado y luego emplearlo como documentación para realizar un cálculo global que permita aumentar las emisiones del contaminante en la misma zona sin pasar por la revisión. En forma más general y siguiendo el precedente federal, el sistema de Maryland autorizaría a que hubiese nuevas eliminaciones de residuos en zonas de baja contaminación, por orden de llegada de las solicitudes, hasta que se agotase el aumento que supone la “producción de un deterioro significativo de la calidad del aire”. Para nuevas emisiones se requeriría la compensación plena de una fuente existente a fin de impedir aumentos de la contaminación superiores a los permitidos por las políticas vigentes.

En las zonas de alta contaminación, la preocupación principal ha consistido en realizar una limpieza para alcanzar los mínimos de calidad del aire. Sin embargo, se ha reconocido que esos esfuerzos no deben bloquear por completo el crecimiento económico. El intento por armonizar el progreso constante para obtener aire limpio con la expansión económica dio origen al programa de compensaciones de la Agencia de Protección Ambiental, según el cual se acepta la instalación de una fuente contaminadora en una zona de alta contaminación si ésta cumple con estos requisitos: mantiene sus niveles de desperdicios al menor nivel posible e induce a otras fuentes, ya existentes en la zona, a disminuir sus residuos en una cantidad mayor que la de la fuente nueva, de modo que se produzca un mejoramiento neto de la calidad del aire como resultado de la transacción.

En el programa de Maryland los certificados proporcionarían un instrumento idóneo para la ejecución de los procedimientos de compensación: así, una compañía que reduce sus niveles de residuos podría ofrecer su derecho a contaminar a una nueva fuente como compensación.

Con el fin de garantizar el éxito definitivo en zonas de alta contaminación, se necesitan otras reducciones. Se requiere que las fuentes existentes realicen algunos *rollbacks* o reducciones de sus emanaciones hasta que se cumplan las metas previstas sobre calidad del aire. El programa propuesto facilitará este proceso, introduciendo mayor flexibilidad para cumplir las disposiciones de *rollbacks*. Las compañías, por ejemplo, podrán utilizar los procedimientos de Burbuja para sustituir métodos más baratos de protección del medio ambiente por los especificados en el *rollback*. Ello podría

también abarcar intercambios a través de las fuentes, de modo que las disminuciones de los residuos por parte de una firma pudiesen exceder el *roll-back* y efectivamente sustituir las reducciones de eliminación de desechos de otra firma.

En resumen, el sistema propuesto hará uso de los certificados tanto en zonas de baja contaminación como en áreas de alta contaminación, a fin de garantizar que se dé cumplimiento a nuestras metas de calidad del aire, de modo tal que se imponga la menor carga posible al funcionamiento de la economía del estado.

Algunos Problemas Inquietantes

Una de las respuestas a la propuesta ha sido la siguiente: el sistema parece correcto en teoría, pero ¿es factible? La respuesta es un enfático “sí”. Todo el impulso de la propuesta consiste en simplificar las cosas nuevas de modo de reducir los costos en términos administrativos y de reglamentación. El sistema propuesto traslada gran parte de la responsabilidad de los organismos estatales a los propios contaminadores. En vez de acatar un conjunto de directrices rígidas y detalladas de mejoramiento ambiental, las compañías tendrán la flexibilidad de buscar los medios más eficaces para alcanzar las metas que puede significar que se invente un nuevo sistema de mejoramiento ambiental o que se compren los CRE a otra fuente. El papel del estado consistirá en gran medida en mantener registros, facilitar los intercambios comerciales y hacer cumplir las disposiciones. En cuanto a esto último, cabe destacar que cualquier sistema de control de la contaminación debe suponer labores de supervisión y seguimiento de los funcionarios. El sistema propuesto difiere poco de otros en este sentido, de manera que los mecanismos para hacer cumplir las disposiciones deberían principalmente representar continuidad del sistema existente.

Una segunda preocupación que suele señalarse es que las grandes corporaciones adquirirán todos los derechos a contaminar para emplearlos como arma para excluir la competencia potencial. Creemos que esta preocupación está fuera de lugar. Las firmas grandes y pequeñas compiten entre sí en el mundo comercial por otros factores de la producción, como la tierra, el trabajo y las materias primas, sin que se produzca la monopolización de esos insumos. No vemos razón alguna para creer que el mercado de los derechos a contaminar funcionará de modo diferente. Más aún, es difícil apreciar cómo podrían utilizarse esos derechos eficazmente para impedir la competencia. Una gran fábrica de zapatos, por ejemplo, podría acaparar to-

dos los derechos de eliminación de residuos existentes en una zona determinada, lo que difícilmente podría impedir a un competidor establecerse en una jurisdicción vecina. Nótese, asimismo, que las firmas existentes no tienen necesidad de vender sus derechos a contaminar; nadie va a obligarlos a liquidar sus negocios. Por último, los negocios pequeños, especialmente, no deberán sentirse amenazados de manera alguna, puesto que los pequeños contaminadores, aquellos que emiten bajo 50 toneladas al año de ciertas sustancias contaminantes, quedan exentos de control.

Conclusiones

Nuestra propuesta se basa, de alguna manera, en experiencias recientes realizadas fuera de los Estados Unidos. En varias zonas, los organismos ambientales federales y estatales han aplicado algunos de los elementos del sistema aquí propuesto con el fin de conciliar las metas de calidad del aire con crecimiento económico sostenido. La propuesta de Maryland, sin embargo, representaría el primer sistema global para controlar la contaminación del aire en un esquema de incentivos económicos a escala local. De este modo, Maryland no sólo se constituiría en un gran innovador en cuanto a elaboración y ejecución de una política ambiental, sino, al reducir los costos y demoras comprometidas, el estado establecería al mismo tiempo un conjunto de poderosos incentivos para reducir las eliminaciones de residuos y apresurar el logro de nuestras metas respecto de la limpieza del aire, para hacer del estado un lugar más propicio a la actividad económica, tanto para las empresas nuevas como para las existentes.

El Control de las Externalidades: Nuevas Reflexiones

En un artículo reciente, Randall Holcombe y Roger Meiners (1980) sostienen que existe una diferencia importante entre el sistema de impuestos de tipo pigouviano y el sistema de derechos a contaminar de carácter negociable, en virtud del cual las autoridades encargadas del medio ambiente licitan los derechos a los contaminadores. Los autores señalan específicamente que sobre la base de un sistema de derechos negociables, se corre el riesgo de que una sola compañía contaminadora pueda adquirir todos los derechos a contaminar, para utilizar luego el control monopólico de esos derechos con miras a excluir a posibles competidores. En suma, el control de

estos derechos podría constituir una barrera difícil de sortear. Obsérvese que un sistema de impuestos pigouviano no está sujeto a la misma objeción, puesto que cualquier compañía es libre de contaminar, siempre que pague la correspondiente comisión por sus residuos tóxicos.¹

Este asunto reviste especial importancia a la luz de los avances en materia de diseño e infraestructura de una política ambiental. Cada vez existe mayor convicción en que el instrumento de política que tradicionalmente ha empleado el economista para controlar las externalidades, el impuesto pigouviano, presenta algunas limitaciones importantes en comparación con un sistema de derechos a contaminar de carácter negociable. La preocupación de Holcombe y Meinert —que también ha sido expuesta por otros autores— parecería cuestionar la pretendida superioridad de un sistema de derechos negociables, favoreciendo el sistema basado en el pago de comisiones. En este estudio me propongo examinar la tesis de Holcombe y Meinert en el ámbito del debate acerca de los méritos relativos de los dos sistemas de reglamentación de las externalidades.

Desde la perspectiva formal en un mundo de certeza perfecta, ambos sistemas obviamente son equivalentes: el organismo ambiental puede fijar un precio (el impuesto pigouviano) o bien establecer directamente la cantidad óptima de residuos y dejar que las ofertas de los contaminadores establezcan el precio de liquidación en el mercado. El resultado que se puede obtener de ambos enfoques es formalmente equivalente.² En especial, cualquiera de los dos sistemas alcanzará el nivel deseado de calidad ambiental al mínimo costo de protección del medio ambiente.

Desde la perspectiva de las preocupaciones prácticas de los agentes que deciden, sin embargo, surgen algunas distinciones bastante importantes entre las dos medidas de política, las cuales, en última instancia, parecen favorecer un sistema de derechos de carácter negociable. En este contexto, vamos a suponer que el problema del agente que decide consiste en encontrar los medios más eficaces para contar con un conjunto de normas predefinidas destinadas a mejorar la calidad ambiental (Véase Baumol y Oates, 1975, capítulo 10). Desde esta ventajosa posición, considero que los

¹ Cabe una pequeña precisión al respecto. Aun cuando parecería muy improbable, existe al menos la posibilidad, en principio, de que bajo un sistema de cobros de tipo pigouviano una compañía pudiera aumentar sus emanaciones tóxicas por sobre el nivel en el cual sus costos de protección ambiental igualan la comisión, a fin de inducir un incremento en ésta, que a su vez sirviese para alejar a los competidores.

² A la inversa, en un mundo de incertidumbre, surgen algunas diferencias inquietantes entre los sistemas de comisiones y los derechos a contaminar. Véase, por ejemplo, Weitzman (1974) and Roberts and Spence (1976).

derechos negociables poseen cuatro ventajas significativas en relación con el sistema, más tradicional, de pago de comisiones por los residuos.

1. El empleo de permisos negociables minimiza la incertidumbre y los costos de mejoramiento del medio que permiten cumplir los niveles de calidad ambiental exigidos. Según el sistema basado en el pago de comisiones, las autoridades ambientales no podrían estar absolutamente seguras de la responsabilidad de los agentes contaminadores con respecto a un determinado nivel de residuos; especialmente, si las autoridades fijan la comisión en una cifra demasiado baja, no se podría dar cumplimiento a las normas ambientales. Por consiguiente, probablemente habrá que aumentar las comisiones y modificarlas aun más, para repetir el proceso que conduzca al nivel de emisiones propuesto. Ello significa que los contaminadores deberán realizar costosos ajustes y reajustes en sus niveles de descarga de desechos y en las correspondientes medidas de mejoramiento del medio ambiente. Asimismo, la necesidad de practicar continuos cambios en las comisiones también puede resultar engorrosa para los administradores del programa. En contraste con lo anterior, en un sistema basado en permisos o licencias, las autoridades ambientales establecen de partida y directamente la cantidad global de residuos que tolera una norma permitida; en principio, no existe problema alguno para alcanzar el objetivo deseado.
2. Íntimamente relacionado con lo anterior, están las complicaciones derivadas, por un lado, del crecimiento económico y, por otro, de la inflación. En un sistema de comisiones, la persistencia de la inflación erosionará el valor real; asimismo, el aumento de la producción de las firmas nuevas o existentes aumentará la demanda de residuos. Ambas fuerzas tenderán con el tiempo a elevar los niveles de contaminación *a menos que aumenten la comisión nominal*. Esto significa que las autoridades ambientales considerarán necesario elevar la comisión periódicamente a fin de dar cumplimiento a las normas ambientales. En resumen, cabe señalar, por un lado, que la mayor responsabilidad recaerá en los funcionarios ambientales, y que deberá optarse entre aumentar las comisiones (las cuales no gozarán de popularidad) o no alcanzar las metas propuestas. En un sistema de permisos, las fuerzas del mercado se acomodarán rápidamente a la inflación y al crecimiento, sin que aumente la contaminación. El alza de la demanda de permisos hará que aumente el precio.
3. La instauración de un sistema de comisiones puede dar lugar a im-

portantes aumentos de costos para los contaminadores en comparación con las políticas de regulación existentes. Este aspecto puede parecer algo paradójico puesto que se reconoce ampliamente que los sistemas de incentivos a los precios suponen grandes ahorros en los costos globales de protección del medio ambiente. Sin embargo, no existe incoherencia entre ambos. Aunque un sistema de eliminación de residuos reduzca los costos de mejoramiento ambiental, impondrá una nueva fuente de costos: una liquidación de impuestos a las firmas contaminadoras. Aun cuando este último tipo de costos represente una transferencia desde la perspectiva de la sociedad, constituye un costo de operaciones para la firma. Más aún, existen algunas constataciones al respecto, que sugieren que las cifras son abrumadoras. En un estudio (Palmer y otros, 1980) sobre el uso de los incentivos de precios destinados a restringir la liberación de ciertos halocarbonos en la atmósfera, se estima que los costos globales de mejoramiento ambiental en un programa realista de controles obligatorios totalizaría 230 millones de dólares; mediante un sistema de comisiones o de permisos negociables, esos costos se reducirían a una suma estimada de 110 millones de dólares (con lo cual se ahorraría casi el 50%). Sin embargo, el costo de las comisiones o permisos para los contaminadores alcanzaría a 1.400 millones de dólares, de modo que, pese a los ahorros sustanciales por concepto de costos de mejoramiento ambiental, en este caso un programa de incentivos de precios haría aumentar ¡seis veces! el costo total que deben pagar los contaminadores, en comparación con un programa de controles directos. Si bien un sistema de derechos negociables basado en la licitación inicial de esos derechos da lugar a estos resultados, existe una opción: se puede poner en funcionamiento un sistema de derechos negociables distribuyendo inicialmente esos derechos a los contaminadores ya existentes. Esta versión del sistema de derechos negociables evitaría efectivamente la adición de costos para las compañías existentes, sin ninguna de las consecuencias adversas para la eficiencia del programa y con algunas importantes y obvias ventajas para hacerlo aceptable políticamente.³

³ A fin de evitar las distorsiones de asignación, es esencial que la distribución de los derechos a los contaminadores sea una suma global. Debe basarse solamente en el desempeño histórico, y no en variables actuales o futuras de la decisión; de no ser así las firmas tendrán un incentivo para aumentar sus residuos a fin de incrementar sus derechos. (Véase Oates y Collinge, 1980.)

4. Por último, los permisos negociables parecen constituir el sistema más factible por el hecho de ser más conocido. La introducción de un sistema de comisiones requiere un método de control de la contaminación totalmente distinto, tanto para los supervisores como para los contaminadores. Resulta difícil introducir sistemas tan revolucionarios respecto de la práctica establecida. Además, existen problemas reales en relación con los aspectos legales de los cobros por concepto de contaminación. En contraste con lo anterior, los permisos o patentes ya existen, por lo que el hacerlos negociables parece un paso menos radical.

Aun cuando es enorme la superioridad de un sistema de derechos de este tipo en comparación con el sistema basado en el pago de comisiones, cabe hacer algunas observaciones:

- i) Mientras que en un esquema de permisos se minimizan las incertidumbres en cuanto al logro del nivel deseado de calidad ambiental, se desprende como corolario que las comisiones reducen el peligro de que se produzcan gastos excesivos por concepto de protección ambiental derivados de metas demasiado estrictas. En un sistema de derechos negociable se corre el riesgo de que si las autoridades ambientales actúan como demasiado celo funcionario, podrían establecerse normas extremadamente altas para la calidad ambiental, las que impondrían altos e injustificados costos de protección ambiental a la sociedad. En cambio, las comisiones permiten fijar un límite a los costos de protección ambiental, debido a que las compañías pueden optar por seguir liberando residuos pagando la correspondiente comisión. Como modificación a la propuesta sobre permisos negociables y para atenuar esta limitación, se ha sugerido incluir una multa o comisión elevada, que serviría de “válvula de escape” si los precios de los permisos a contaminar amenazan con alcanzar niveles exorbitantes.⁴
- ii) En la alternativa propuesta sobre derechos negociables que sugiere una distribución inicial de los derechos sin cargo para los contaminadores existentes, hay una objeción potencial basada en la equidad. El esquema, efectivamente, confiere el derecho a

⁴ Roberts y Spence (1976) dieron a conocer una interesante propuesta consistente en un sistema mixto, compuesto de comisiones y patentes, en que se funden los aspectos más sólidos de ambos enfoques.

contaminar a los contaminadores existentes; como tal, representa una transferencia de riqueza a éstos. Esta cuestión es difícil y bastante complicada. Podría argumentarse que el aire limpio pertenece al público en general y que, por consiguiente, las compañías contaminadoras deberían pagar, desde el comienzo mismo del programa, por el aire limpio que “emplean”. Sin embargo, esta argumentación es muy poco convincente. En la mayoría de los casos las firmas han adquirido históricamente derechos de facto para liberar ciertos niveles de desechos en el ambiente; al respecto han hecho instalaciones y han adoptado otras decisiones costosas, y parecería poco equitativo hacerlos comprar ahora los derechos de que han disfrutado en el pasado sin costo alguno. Además, según los programas de reglamentación, la mayoría de los contaminadores ya han iniciado amplias actividades en materia de protección ambiental. Lo razonable sería otorgarles el derecho transferible a eliminar desechos que aún les quedaran.

- iii) Por último, analizaremos la preocupación de Holcombe y Meiners acerca del control monopólico sobre los derechos a contaminar como mecanismo para frustrar la competencia. Al examinarla en forma más pormenorizada, opino que esta preocupación está en gran parte fuera de lugar.
- En primer término, las firmas situadas en una zona determinada compiten entre sí por otros factores de producción, como son el trabajo, la materia prima y la tierra. ¿Por qué motivo podría esperarse que el nuevo insumo negociable, esto es, la emanación de residuos, fuera más susceptible de ser monopolizado que el suministro de otros insumos? Una respuesta posible es que la cantidad de derechos a contaminar queda fija en su totalidad. Pero entonces el suministro de otros factores, como la tierra, también podría ser muy inelástico.
- En segundo lugar, quizás el aspecto más interesante, está el reconocimiento de que no es necesario que la competencia ni los mercados de productos provengan de la producción local. Aun cuando una compañía fuera a monopolizar el total de los derechos a contaminar en un lugar determinado (como, por ejemplo, en el cobertizo de un aeródromo), ello no impediría que los competidores se instalaran en distritos jurisdiccionales vecinos (o distantes). Sólo en caso de que la producción en un lugar determinado confiera ahorros de costo

sustanciales, la monopolización de los derechos a contaminar podría significar algún tipo de barrera para ingresar al sistema.

- En tercer lugar, obsérvese que bajo el sistema por el cual los derechos a contaminar son distribuidos desde el comienzo a los contaminadores existentes, no hay manera de obligar a las firmas existentes a que abandonen sus respectivas industrias; las compañías no tienen por qué vender sus derechos a contaminar, a menos que lo deseen. Probablemente podría desalentarse el ingreso de nuevas firmas a fin de no aumentar la competencia, pero le sería difícil a una tercera compañía eliminar la competencia de productores locales existentes.

Por último, podría otorgarse autoridad al organismo encargado del medio ambiente para actuar contra aquellas compañías en que la monopolización de los derechos a contaminar sean empleados como mecanismos de exclusión.

Dicho brevemente, en realidad parece bastante poco probable que la concentración de los derechos a contaminar pudiera llegar a constituir un medio eficaz para establecer posiciones de monopolio en los mercados de productos.

Como conclusión, estimo que en esta coyuntura de nuestro desarrollo conceptual y de nuestras instituciones respecto del control de la contaminación, urge la creación de un sistema de derechos negociables en oposición a un enfoque basado en comisiones. Y esta es justamente nuestra orientación.

A nivel nacional, la Agencia de Protección Ambiental ha respaldado vigorosamente esta iniciativa mediante su propio sistema de intercambio controlado, que consta de Burbujas, Banca y Compensaciones para el control de la contaminación del aire. A pesar de que esta manera de hablar pueda resultar algo exótica, se trata en resumen de un conjunto de mecanismos destinados a facilitar la transferencia de los derechos a contaminar hacia ciertos puntos en los que esos derechos generen más ahorro en materia de protección ambiental. Del mismo modo, en diversos estados se están tomando medidas para crear sistemas basados en derechos a contaminar de carácter transferible. En mi propio estado de Maryland hemos avanzado mucho para introducir un sistema que permita regular el control del aire mediante el cual las compañías, y tal vez otras entidades, podrían comprar y vender derechos para liberar residuos contaminantes. Al parecer, por fin han comenzado a dar frutos los esfuerzos de los economistas para lograr que se empleen incentivos a los precios para proteger el ambiente, aun cuan-

do el medio específico de hacerlo, en última instancia, se está configurando de manera algo diferente a lo previsto por Pigou.

Referencias Bibliográficas

- Baumol, William J. and Oates, Wallace E. *The Theory of Environmental Policy* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1980).
- Holcombe, Randall G. and Meinert, Roger E. "Corrective Taxes and Auctions of Rights in the Control of Externalities", *Public Finance* 8 (July 1980), 345-349.
- Oates, Wallace E. and Collinge, Robert A. "Efficiency in the Presence of Externalities: An Issue of Entry and Exit. College Park", Rd: University of Maryland, Department of Economics, *Working Paper* (1980), 1980-38.
- Palmer, Adele R. Et al. *Economic Implications and Regulating Chlorofluorocarbon Emissions from Nonaerosol Applications*, (Santa Mónica, Calif.: Rand).
- Roberts, Marc and Spence, Michael "Effluent Charges and Licenses Under Uncertainty" *Public Economics*, 5 (April – May), 193-208.
- Weitzman, Martin L. "Prices vs. Quantities", *Review of Economic Studies*, 41 (October 1974), 477-491. □

¿QUIEN PAGA LOS COSTOS DE DESCONTAMINACION?

Fernando Alliende*

Dos criterios, no necesariamente excluyentes, giran en torno al asunto de los costos: por una parte, el principio del agente causante o de “quien contamina paga”. Por otra, el principio del gravamen común o de “la comunidad paga directamente”. Pero más esencial que determinar quién asume los costos es efectuar una distribución justa de la carga que implica enfrentar y resolver el problema de la polución ambiental. En todo caso, cualquiera sea la forma de financiamiento, el costo privado de las medidas ambientales se transformará en costo social por la vía de los precios, los impuestos y otros factores. No sólo meras restricciones, obstáculos y controles pueden oponerse a la contaminación. Es necesaria una solución integral que complemente aspectos científicos y tecnológicos, junto a factores económicos, legales y, también, sociales.

1. El Medio Ambiente Limpio: Una Meta de la Sociedad

Cualquiera sea su condición social, económica o cultural, es difícil que alguien disfrute del smog, de las aguas contaminadas, del ruido estrepitoso o de la basura dispersa por calles, campos y playas. La contami-

* Ingeniero Civil Industrial de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctorado en Ingeniería, Universidad de Munchen, Alemania.

nación amenaza la salud de las personas, animales y plantas. Asimismo, degrada o destruye la armonía y belleza de la naturaleza, las que, a su vez, son indispensables para que el hombre tenga una vida digna y realmente humana. Un medio ambiente limpio es, así, una meta, una aspiración social.

Sin embargo, la meta de vivir en un medio ambiente limpio no es de aquellas que se cumplan automáticamente, o que puedan ser establecidas sencilla y rápidamente por una norma legal o reglamentaria. En Chile esta aspiración ha sido elevada a rango constitucional; así la Constitución Política de 1980 asegura el derecho de todas las personas a un medio ambiente libre de contaminación. Este rango constitucional de la aspiración a un medio ambiente limpio, obviamente, no asegura que ello pueda materializarse sin más trámite; tampoco lo han sido el derecho a la educación o a la protección de la salud, ambas aspiraciones también de rango constitucional, a pesar de décadas de esfuerzos, retrocesos y avances en estos aspectos.

Aun los países más ricos y desarrollados del mundo, que tienen además una conciencia ecológica mucho más fuerte que la nuestra y una tradición de respeto al medio ambiente que se remonta a siglos, distan de haber resuelto sus problemas de contaminación. Los avances que pueden haber logrado son el resultado de muchos años de elaboración jurídica, científica y técnica. Cabe preguntarse, además, cuántos de esos avances han sido obtenidos por las medidas legales adoptadas y cuántos por la conciencia ecológica de los individuos y su respeto por la propiedad pública.

Como se ha dicho, en Chile la Constitución Política de 1980 establece el derecho de todas las personas a un medio ambiente libre de contaminación. Sin embargo, la misma Carta Fundamental determina el derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional. Con el objeto de conciliar ambos derechos, entre los que pueden suscitarse conflictos, la misma Constitución señala que: “la ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente”.

Por lo tanto, la Constitución señala claramente que las limitaciones que se establezcan a la actividad productiva para resguardar el medio ambiente serán materia de ley. Esto es importante, ya que la administración de la calidad del medio ambiente mediante decretos, resoluciones y otras acciones de carácter administrativo será necesariamente incompleta y, además, probablemente tenderá a establecer énfasis incorrectos. En efecto, entre los diversos agentes contaminantes: individuos, edificios habitacionales, medios de transporte e industrias, es posible que las medidas administrativas tiendan a afectar a los agentes cuya intervención “se note menos” políticamente, aunque tal intervención no sea significativa en términos de la

disminución de contaminación inducida por las medidas. Tal podría ser el caso, por ejemplo, de algunas industrias legalmente establecidas que, si bien constituyen un blanco fácil para medidas administrativas, no generan contaminantes críticos en cuanto a la calidad del medio ambiente. Una limitación a las actividades de estas industrias tendría, entonces, un alto costo social con un muy escaso beneficio para la comunidad.

Todos los países que tienen una verdadera política del medio ambiente se han dado leyes de protección del mismo, las que han seguido acuciosas instancias de discusión técnico-económica, discusión pública y aprobación parlamentaria. Tales leyes básicas han establecido conceptos, criterios y planes de largo plazo, que abordan globalmente el problema de la contaminación y que dan a las fuentes contaminantes plazos adecuados y recursos financieros para efectuar las modificaciones requeridas. En Chile debería dictarse esa ley, con anterioridad a la cual es difícil esperar mejorías sustanciales y sostenidas en este aspecto.

No basta, entonces, que la autoridad defina concentraciones máximas de contaminantes en el aire o en el agua, como tampoco es suficiente definir un nivel mínimo de educación o un ingreso mínimo para todos los ciudadanos. Todas ellas son aspiraciones sociales, cuya realización implica esfuerzos globales de la sociedad

2. El Grado de Contaminación Aceptado: Un Compromiso Social

Es obvio que un nivel cero de contaminación no existe hoy día ni siquiera en las más apartadas zonas agrícolas. El uso de fertilizantes sintéticos, combustibles, pesticidas, maquinaria agrícola, materiales de construcción, detergentes y otros, afectan, en una u otra forma, la limpieza del medio ambiente. Por otro lado, en las zonas erosionadas, desérticas o semidesérticas, el polvo natural finamente molido y levantado por el viento forma parte del aire respirado por sus habitantes. En zonas ricas en minerales, las aguas pueden contener concentraciones anormalmente altas de metales o diversas combinaciones químicas.

Es natural, entonces, que nadie pueda pretender una polución cero para las grandes ciudades, en las que las intensas actividades del comercio, la industria y el transporte, necesarias para la subsistencia de sus habitantes, generan los más diversos elementos contaminantes.

Por otra parte están los niveles críticos de concentración de contaminantes en el aire o agua, a partir de los cuales se producen daños a la salud humana, a los animales o a las plantas, o bien son desconocidos por comple-

to o son fuente de aguda controversia científica. Sólo para unos pocos contaminantes, en general productos orgánicos, se dispone de cierta evidencia acerca de los umbrales de toxicidad. En el caso de la gran mayoría de los contaminantes, sin embargo, no sólo no se conoce con certeza dicho umbral, sino que tampoco la forma en que se difunden y transforman en la atmósfera (en el caso de gases), así como el mecanismo mediante el cual actúan en los organismos. Contribuyen a esta carencia de evidencia científica las dificultades naturales de los estudios de morbilidad en ciudades, la imposibilidad de aislar ciertas causas y efectos, los problemas experimentales en la determinación de la relación dosis-respuesta para dosis muy pequeñas, entre muchos otros factores.

Por lo tanto, las normas de calidad del aire o agua (normas de inmisión), es decir, las concentraciones máximas permisibles de contaminantes contenidas en ellos, no son el resultado necesario, evidente o definitivo de la investigación científica. No pueden serlo, ya que, como se ha dicho, en la mayor parte de los casos no existe evidencia taxativa en cuanto a que una determinada concentración de un contaminante no sea perniciosa para la salud o para los bienes agrícolas y otra sí lo sea. Un criterio únicamente científico (o la ilusión de tal) llegaría posiblemente a que la legislación debiera establecer un nivel de contaminación cero, ya que la extrapolación teórica hacia dosis o concentraciones reales, que son casi siempre pequeñas en valor absoluto y no reproducibles en el laboratorio, indicaría que cualquier concentración de contaminante mayor que cero sería dañina para la salud humana, para las plantas o los animales.

No existe, entonces, un valor único y cierto, suministrado por la ciencia, sobre el cual se producen daños y cuando por debajo de él ello no ocurre. De hecho, las normas de concentración de contaminantes en el aire o en el agua difieren ampliamente entre los países más avanzados y que disponen de mayor investigación científica y legislación en esta materia. Además, esos valores son constantemente modificados en el tiempo, hacia arriba o hacia abajo.

En realidad, el proceso mediante el cual aquellos países se dan sus normas de inmisión consiste en la obtención de un compromiso social, en cuya definición toman parte los afectados, representantes de la industria y la economía, científicos y técnicos. Dado el nivel de incertidumbre a que se alude más arriba, estas normas de calidad del aire o del agua incluyen factores de seguridad bastante amplios. La norma así generada debe ser corrientemente aprobada por el Parlamento. Es importante señalar la amplitud de la discusión y la solemnidad legislativa que preceden, en los países con una clara política del medio ambiente, a la dictación de normas de

inmisión. En efecto, la evolución reciente en este campo les ha permitido a esos países apreciar que una norma mal establecida puede tener enormes costos sociales. Algunas partes por millón más o menos pueden efectivamente tener alguna influencia en la salud de las personas o en los bienes de la sociedad, pero significan enormes inversiones que se sustraen a otros proyectos y que recaen en la misma sociedad en la forma de mayores precios o más impuestos.

Así las cosas, las respuestas al problema de la contaminación no pueden provenir sólo de la ciencia o la ingeniería, sino muy fundamentalmente desde los campos económico y legal.

3. Costos y Beneficios de las Políticas Ambientales

Entre los muchos temas en discusión dentro del ámbito económico, parece haberse producido durante los últimos años cierta unanimidad entre los analistas en cuanto a que una política ambiental debe estipular ajustes entre costos y beneficios. Más que el respeto incondicional y a cualquier costo de ciertos valores críticos de emisión o inmisión (calidad del aire o agua) que, según se ha visto, la ciencia no está en condiciones de suministrar, se enfatiza que la meta última, también de la política ambiental, es la elevación al máximo del bienestar general de la población. Esta meta general se explica mejor a través de sus metas parciales:

- crecimiento económico razonable
- alto nivel de ocupación
- estabilidad de precios
- equilibrio de la economía externa
- justicia distributiva
- calidad ambiental aceptable.

Nos referiremos más adelante a las relaciones, principalmente a las relaciones de competencia que existen entre la meta de la calidad ambiental y las demás metas de la economía general.

Si en todo caso pudiésemos simplificar algo las cosas, podríamos decir que tanto en Estados Unidos como en Europa, a un concepto rígido de tendencia científica y que aspiraba a un control ambiental a cualquier costo durante los años 70, ha sucedido, en los 80, una noción más económica que pretende que las políticas ambientales seleccionadas maximicen el bienestar social global.

Esta evolución se ha manifestado, por ejemplo, en Estados Unidos en el caso de la contaminación del aire, en que la legislación de 1970, originalmente inflexible y carente, en general, de consideraciones de costos y beneficios, ha introducido recientemente disposiciones de transacción de emisiones como los *bubbles*, *offsets* y *bankings*. Todos estos conceptos tienden a hacer más eficientes las regulaciones de las emisiones, reduciendo el costo de las medidas necesarias para obtener los mismos niveles de calidad del aire.

El progresivo movimiento desde conceptos principistas hacia criterios más pragmáticos en esta materia se ha traducido, entonces, en transformaciones legales de cierta importancia. El impulso hacia ese movimiento, principalmente a comienzos de los años 80, ha sido la crítica de los expertos, de los industriales y del propio gobierno, basada en:

- Los enormes costos públicos y privados directos incurridos en control ambiental durante los años 70, especialmente en Estados Unidos, y la falta de una medida confiable de los beneficios producidos;
- La opinión de numerosos expertos en el sentido de que los mismos beneficios pudiesen haber sido obtenidos con costos sustancialmente menores;
- La virtual imposibilidad del aparato estatal para comandar y controlar de una manera razonablemente eficiente las medidas de control ambiental según la legislación existente;
- El freno a las nuevas inversiones productivas y proyectos por la gran cantidad de trámites y gastos requeridos para aclarar el impacto ambiental de los mismos previamente a su ejecución.

Todos estos factores harán que, en un futuro próximo, nuevas disposiciones legales con una orientación hacia el compromiso de costos y beneficios vayan incorporándose a las legislaciones ambientales.

Otro tema debatido en el ámbito económico-legal, y que nos proponemos revisar brevemente a continuación, se refiere a quién debe financiar las sustanciales inversiones y gastos requeridos para controlar la contaminación (obviamente no nos estamos refiriendo a la contaminación causada por negligencia, sino a aquella que es la inherente a ciertos procesos productivos, tecnológicamente al día y cuyo costo de eliminación es elevado en términos relativos).

4. ¿Quién debe Pagar los Costos de Control de la Contaminación?

Las respuestas dadas a esta pregunta en los países que las han enfrentado se sitúan entre los criterios básicos, que pueden denominarse:

- el principio del agente causante
- el principio del gravamen común.

Una breve caracterización de esos criterios sería la siguiente:

Principios del Agente Causante: Según este criterio, los costos necesarios para controlar la contaminación y reducirla a los niveles establecidos son de cuenta de quien la produce, ya que es éste el que causa el daño a los demás.

Principios del Gravamen Común: Por el contrario, según este principio los costos de descontaminación deben ser solventados por la comunidad, básicamente por la vía de los impuestos, ya que es ésta la que se beneficia con los bienes producidos por el causante de la contaminación o con las divisas generadas por él y porque encuentra en él sus fuentes de trabajo.

En el hecho estos dos principios no son necesariamente opcionales, sino que las políticas aplicadas por los diversos países que más han avanzado en este aspecto incorporan ambos principios en diversa medida. En todo caso, numerosas discusiones se han dado entre partidarios de uno y otro criterio. Aunque el principio del agente causante es más atractivo políticamente, el principio del gravamen común parecería ser más realista. En efecto, si bien puede haber partidarios de uno u otro principio, hay consenso entre ellos en que, cualquiera sea el que se aplique, los costos son pagados, a la larga, por toda la comunidad. Ello ocurre en el caso del principio del agente causante, por la vía de los mayores precios de los bienes y servicios suministrados por aquel y en el caso del principio del gravamen común, por la vía de la tributación.

Decíamos que las soluciones dadas por los países más avanzados en cuanto a la legislación del medio ambiente al problema del financiamiento de las inversiones y costos de control de la contaminación incluyen elementos de ambos principios. Algunos ejemplos:

— El 20 de marzo de 1986 el Presidente Reagan estableció un subsidio federal a las compañías privadas de US\$ 2,5 mil millones por cinco años para la erección de plantas térmicas a carbón de generación eléctrica “limpias”, como una forma de combatir la “lluvia ácida”.

— El senador Waxman, legislador por California, presentó hace algún tiempo un proyecto para subsidiar un 90% del costo de lavadores de gases provenientes del mismo tipo de centrales térmicas.

— En algunas de sus instancias, la política norteamericana en cuanto al control ambiental ha incluido la emisión de bonos liberados de impuestos

a la renta por parte de las empresas contaminantes, lo que les ha permitido tener una fuente de financiamiento favorable, subsidiada por la comunidad por la vía de una menor recaudación tributaria.

— La legislación de Alemania Federal incluye el incentivo para la adquisición de automóviles “limpios”, en la forma de descontar su valor o parte de él de la declaración del impuesto a la renta del comprador.

— También en Alemania Federal, país en que nominalmente se aplica el principio del agente causante, las inversiones destinadas al control de la contaminación pueden depreciarse en un 60% en el mismo año en que se efectúan, es decir, la comunidad, a través del Fisco, nuevamente contribuye a financiar la instalación anticontaminante.

— La legislación alemana ha establecido fondos bancarios para el financiamiento de inversiones para el control de la contaminación, que se conceden con una tasa de interés del orden del 5%, a 15 años plazo y dos de gracia. Estos créditos preferenciales implican, obviamente, una aplicación del principio del gravamen común.

— En el mismo país europeo, el Estado concurre con montos en efectivo que pueden llegar hasta el 100% de la inversión anticontaminante, en caso de que el proyecto incluya conceptos tecnológicos innovadores.

5. Incentivos Económicos vs. Compulsión Legal

Los ejemplos dados anteriormente para el caso de Alemania Federal, país que dispone reconocidamente de una de las legislaciones y tecnologías más avanzadas en cuanto a calidad ambiental, se insertan como instrumentos de la política ambiental de ese país, la que se formula en la última edición legislativa de 1986, en los siguientes términos: “El gobierno federal fomenta las fuerzas del mercado como motor de la protección del ambiente. Con este objeto, el estímulo de inversiones relacionadas con el ambiente (tasas de depreciación especiales, créditos preferenciales) ha sido aumentado en varias veces...” Más adelante señala: “El gobierno está preocupado de hacer actuar los mecanismos del mercado en la protección ambiental, sobre la base de regulaciones legales. Para ello ha tomado una serie de iniciativas y comenzado proyectos por medio de los cuales se estimula y se utiliza el propio interés de los agentes contaminantes en la protección ambiental”.

Esta declaración de principios —independientemente de su grado de realización en la práctica— muestra que la legislación alemana ha decidido

introducir el incentivo económico como un método de controlar la descarga de subproductos al medio ambiente.

Este hecho es importante, ya que en alguna forma “institucionaliza” una de las dos opciones básicas que se plantean hoy día en el debate sobre el control de las emisiones contaminantes entre economistas, autoridades reguladoras y ecologistas: incentivos económicos o compulsión legal (controles directos). En su forma más pura, la primera opción implica que la política ambiental establezca instrumentos tales, que la industria u otro agente contaminante que encuentre un procedimiento para reducir sus emisiones por debajo del nivel existente o de un nivel dado, generaría algo de valor en el mercado, en la forma de un “Derecho de Emisión”. En esencia, este enfoque busca aprovechar las fuerzas del mercado y del interés privado en favor de la política ambiental.

Por su parte, la opción de controles directos consiste en la repartición de cuotas máximas fijas por fuente contaminante o tipo de fuente y tipo de contaminante.

Para una breve discusión de estas opciones, habría que anotar:

— Si el objetivo de la política ambiental es regular la descarga de contaminantes a un nivel conocido y preciso, entonces la estrategia de controles directos podría ser la más eficiente para lograr la meta. Sin embargo, es dudoso que la obtención de un nivel determinado de contaminación sea el objetivo de una política ambiental. En efecto, ya se ha dicho que los umbrales del daño de los contaminantes son difíciles o imposibles de identificar. Pero además, para definir un nivel “adecuado” de contaminación, se necesita información acerca de costos y beneficios que, en el mejor de los casos, son inciertos.

— Ante la falta de certeza de aquellos costos y beneficios asociados al control ambiental, la política puede optar por minimizar los costos sociales provenientes de una información errada sobre costos y beneficios. En este caso, la estrategia deberá preferir incentivos económicos por sobre estándares obligatorios.

— Por último, aun en la situación en que las normas y estándares de emisión e inmisión hayan sido ya fijados, para el cumplimiento de los mismos caben, una vez más, ambos criterios opcionales: incentivos económicos vs. controles directos. Los atractivos del primero serán el hacer trabajar las fuerzas del mercado en la dirección del cumplimiento de las metas sociales expresadas en los estándares, así como ciertas simplificaciones de importancia en la administración del sistema. Los defectos del segundo (controles directos) serían su naturaleza meramente restrictiva y su alta complejidad y costo administrativo.

6. Calidad Ambiental y otras Metas de Bienestar Social

Se ha dicho anteriormente que existen relaciones entre la meta del medio ambiente y los demás objetivos de la economía (crecimiento económico, nivel de ocupación, estabilidad de precios, equilibrio exterior, justicia distributiva). Tales relaciones pueden ser de competencia: las metas del ambiente se oponen y dificultan las demás metas económicas, o bien pueden ser de armonía: la meta de una calidad ambiental aceptable puede colaborar con las demás metas de la economía.

El grado en que aquella oposición o armonía se dé en la práctica, es decir, la medida en que una política de contaminación aumente o disminuya la riqueza de la nación y la justicia distributiva, está dado en gran parte por los instrumentos que fije esa política ambiental. De allí la importancia de que tales instrumentos sean fijados con atención y cuidado: una política ambiental inadecuada puede ser enormemente más onerosa e injusta que una que establezca los instrumentos adecuados para la acción.

En particular nos interesa aquí la forma en que el criterio de financiamiento de los costos de control ambiental (los ya mencionados principios del agente causante y del gravamen común) influye en las demás metas de la economía. Entre otras cosas, cabe preguntarse, ¿es correcta la sabiduría popular de que “el que contamina paga”?

Crecimiento Económico. Generalmente se afirma, y diversas investigaciones tienden a comprobarlo, que existe un conflicto entre las metas de crecimiento económico y las de calidad ambiental: las medidas encaminadas a la protección del ambiente, a la larga, disminuyen la tasa de crecimiento del producto social. Dicho conflicto se produce idénticamente, sea quien fuere el que financie los costos de descontaminación. Ello porque la política ambiental recurre a recursos de capital y a fondos que dejan de estar disponibles para las inversiones productivas tradicionales o para el consumo. En un país como el nuestro este conflicto probablemente se ve agudizado porque:

— siendo importador de tecnología, no existiría, al menos significativamente, un desplazamiento de generación de valor hacia las industrias que producen equipos o instalaciones descontaminantes o no contaminantes (efecto que sí ocurre y en forma muy importante en los Estados Unidos, Japón, Alemania Federal y otros). Así, por ejemplo, en Estados Unidos durante 1985 se invirtieron US\$ 8.500 millones en empresas privadas en el rubro de protección ambiental; estas inversiones se tradujeron en ventas de US\$ 19.000 millones, utilidades por US\$ 2.600 millones y una generación de empleos para 167.000 personas durante el mismo año.

— el fondo de capital disponible en el país para abordar las inversiones necesarias es bajo.

Nivel de Ocupación. Esta meta puede verse favorecida o desmejorada por la política ambiental, si ésta enfatiza el principio del agente causante (“el que contamina paga”), dependiendo de si los gastos de protección ambiental van o no en perjuicio de otros proyectos de inversión. Como en general esto sí ocurre, el nivel de ocupación sería influido negativamente al aplicarse el criterio del agente causante. En cambio, hay acuerdo en que una aplicación del principio del gravamen común (“la comunidad paga directamente”) produciría prácticamente sólo efectos positivos en la ocupación.

Equilibrio de la Economía Exterior. La situación competitiva de los bienes exportables se verá directamente afectada si se aplica el principio del agente causante (mayores costos de producción); no así en el caso del principio del gravamen común. Adicionalmente, deben considerarse dos aspectos:

— Influencia negativa de la tecnología y equipos para protección ambiental que deben importarse;

— Sólo habría un efecto positivo de la política ambiental en el equilibrio externo en el caso que, como consecuencia de ella, se generase internamente tecnología exportable (muy importante en Estados Unidos, Japón y otros países).

Justicia Distributiva. Se afirma generalmente que con la aplicación del principio del agente causante se gravan desproporcionadamente los grupos de ingresos bajos. Esta afirmación se basa en que los bienes y servicios cuyos precios subirían como efecto de las medidas ambientales son consumidos principalmente por los grupos de menores ingresos (bienes básicos, sistemas de transporte colectivo, valor de la divisa). En cambio, en el caso del principio del gravamen común, por el contrario, debido a la progresividad del sistema tributario, los gastos de protección ambiental afectan a los grupos de ingresos más altos. Por otra parte, los grupos económicos más débiles serían los más favorecidos por las medidas ambientales, ya que ellos son los que, en general, más sufren los efectos de la contaminación (viven en zonas más densamente pobladas, en terrenos más desvalorizados por la contaminación o están afectados a la polución de sus lugares de trabajo). Todo ello hace que, por razones de política distributiva, se favorezca el principio del gravamen común (financiamiento de los costos ambientales mediante el sistema tributario) por sobre el del agente causante (financiamiento de aquellos costos por quien produce la contaminación)

Las consideraciones anteriores muestran que no necesariamente es mejor o más justo que las inversiones requeridas para proteger el medio ambiente deban ser financiadas por quienes causan la contaminación. Más bien por el contrario, parecería que hay argumentos para pensar que el financiamiento debería producirse con recursos públicos generados por el sistema de impuestos. Esta conclusión cobra aún más validez si se considera el alto monto de los capitales involucrados, los que ni siquiera en los países de más alto desarrollo pueden ser solventados por la empresa privada con sus propios recursos. Por lo demás, es precisamente lo que ocurre con las instituciones y empresas del Estado que deben invertir en medidas de protección ambiental: todos esos gastos se transforman en menores traspasos al Fisco y son, así, financiados públicamente. En todo caso debe recordarse que, cualquiera sea la forma de financiamiento, el costo privado de las medidas ambientales se transformará necesariamente en costo social por la vía de los precios, los impuestos y otros factores. De lo que se trata es que los instrumentos que se den a la política ambiental se encaucen a disminuir aquel costo social, procuren una distribución justa de las nuevas cargas por este concepto y, en lo posible, contribuyan a dinamizar la vida económica sin limitarse a meras restricciones, obstáculos y controles. □

EL ACUERDO DE ELIMINACIÓN DE COHETES DE ALCANCE INTERMEDIO EN EUROPA*

Manfred Wilhelmy Von Wolff**

Durante años el despliegue de armamento nuclear realizado por las dos superpotencias -Unión Soviética y Estados Unidos- ha sido motivo de interés y preocupación mundial. El problema comenzó en la década de los años 50, y desde entonces numerosos esfuerzos, sin resultados positivos, fueron realizados por encontrar una solución. Más aún, en 1983, y hasta 1984, se produjo el quiebre de las conversaciones que estaban manteniendo los dirigentes de los dos países en pro de un acuerdo, dando origen a un período particularmente tenso, el que se conoció como la "nueva guerra fría". En diciembre de 1987, después de una serie de encuentros y paulatinos progresos en las áreas que dificultaban las negociaciones, se llegó a acuerdo sobre eliminación de los cohetes de alcance intermedio emplazados por Estados Unidos y Unión Soviética, en Europa, con ocasión de la visita de Gorbachov a Reagan.

El tratado del 8 de diciembre de 1987 es el primero que ordena destruir una categoría completa de armas nucleares, sus vehículos de lanzamiento e instalaciones de apoyo, sentando un principio de desarme efectivo. Por otra parte, la

* Versión revisada de una exposición del autor en el ciclo sobre Política Internacional e Integración Latinoamericana, organizado por la Escuela de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, con el patrocinio de RIAL y CINDA, Viña del Mar, 22 y 23 de abril de 1988.

** Secretario Ejecutivo, Comisión Fullbright. Profesor de la Universidad Católica de Valparaíso, Profesor del Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.

aceptación del principio de verificación mediante inspección, configura un proceso inédito en los acuerdos de control de armas. Sin embargo, de ninguna manera podemos esperar que los acuerdos de diciembre constituyan una panacea para lograr un nivel aceptable de seguridad internacional, ya que el porcentaje de armas a eliminar es pequeño en relación a los arsenales nucleares de ambos países. De hecho, tanto Estados Unidos como la Unión Soviética prosiguen su acelerada carrera en el desarrollo y emplazamiento de nuevas y perfeccionadas armas estratégicas.

Es posible que el acuerdo sea la expresión de una voluntad real de moderar la incidencia de ciertos factores en conflicto, pero se está aún muy lejos de atacar sus raíces geopolíticas, ideológicas, psicológicas y estructurales.

I. Introducción

Este trabajo tiene por objetivo analizar un aspecto de la agenda clásica de la política internacional, consistente en problemas de seguridad o de relaciones político-estratégicas; en suma, un elemento central de lo que suele caracterizarse como "alta política" entre las principales potencias internacionales.

Se trata del estudio de un caso: el acuerdo sobre eliminación de los cohetes de alcance intermedio emplazados en Europa por la URSS y EE.UU, celebrado con ocasión de la visita del Secretario General del PC de la URSS, Mikhail Gorbachov, a los EE.UU. en diciembre de 1987. Esto es, sin duda, un acontecimiento importante, tanto en las relaciones entre las superpotencias nucleares como en el contexto más general de las relaciones político-estratégicas entre el Este y el Oeste. Como veremos, por una parte es posible sostener que el acuerdo representa una contribución significativa a la causa de la distensión y, últimamente, de la paz en el mundo; pero también se puede argumentar que a pesar del acuerdo se mantienen los principales factores de riesgo que configuran lo que se ha llamado el "equilibrio del terror", y que una eventual falla de la relación central de disuasión podría todavía conducir a una conflagración nuclear de alcance global, que podría llegar a causar, como lo han advertido diversos especialistas, el fin de la vida humana sobre el planeta, al menos en la forma civilizada que corresponde a las aspiraciones de los pueblos. No parece posible aventurar alguna conclusión en uno u otro sentido mientras no contemos con los elementos de juicio básicos de la situación resuelta por el acuerdo.

II. Desarrollo del Problema

Debemos remontarnos a los orígenes del problema. En la década de 1950, la URSS desplegó cohetes de los tipos SS 4 y 5 dirigidos contra blancos en Europa occidental; hace diez u once años, quedaban más de 500 de estos cohetes, por entonces ya obsoletos. En el mismo período, EE.UU. desplegó cantidades inferiores de armamento más o menos equivalente, pero lo retiró unilateralmente a comienzos de los años 60. El cálculo norteamericano fue que estos cohetes eran ya anticuados y no constituían un aporte efectivo a la posición estratégica occidental, que, por lo demás, se estimaba que era más bien ventajosa frente a la URSS.

En la década pasada, sin embargo, la URSS logró alterar profundamente la situación estratégica. En el plano global, alcanzó una posición de paridad; en Europa, desequilibró las relaciones estratégicas mediante el despliegue de los cohetes SS 20, proceso que comenzó en 1977. El SS 20 es un cohete más preciso que sus predecesores, y además es móvil. Esto dificulta la inteligencia adversaria y permite rápidos redespiegues, de acuerdo a cambiantes necesidades políticas y militares. Es un arma formidable en términos de carga nuclear, ya que tiene tres cabezales que pueden dirigirse independientemente a blancos diversos. A mediados de 1987, la URSS había emplazado 441 cohetes en total (es decir, no sólo en Europa), con 1.323 cargas nucleares.

Para la OTAN, este despliegue asumía caracteres de una grave amenaza, especialmente porque estas nuevas armas nucleares de alcance intermedio -capaces de alcanzar toda Europa occidental, el Mediterráneo y partes de Asia y del norte de Africa- sugerían la hipótesis de lo que se ha llamado el "desacoplamiento" o "desenganche" entre las partes de la alianza: eran capaces de destruir blancos regionales de la OTAN sin alcanzar los Estados Unidos. Por tanto, los intereses defensivos de las partes parecían ser muy diferentes en el futuro: un cohete de SS 20 que apuntaba hacia Roma no amenazaba a Nueva York, mientras la situación antigua era de comunidad de riesgos, por cuanto un cohete ICBM que amenaza a Nueva York igualmente puede dirigirse contra Roma.

En diciembre de 1979, culminando un largo proceso de negociaciones internas, la OTAN respondió adoptando su histórica decisión de "dos vías". La primera consistía en introducir un equilibrio mínimo en estas fuerzas de alcance intermedio (INF) mediante el despliegue en Europa occidental, a partir de 1983, de una fuerza de cohetes norteamericanos compuesta de 108 Pershing II y 464 misiles del tipo crucero basados en tierra (se trata de cohetes subsónicos de vuelo rasante). Un año antes de la celebración del acuerdo de diciembre pasado EE.UU. había al-

canzado a instalar todos los Pershing y algo menos de la mitad de los misiles crucero.

La "segunda vía" consistió en un llamado a la celebración de negociaciones bilaterales entre EE.UU. y la URSS, tendientes a establecer un equilibrio global en las fuerzas INF en el nivel de armas más bajo posible. Al respecto, es necesario precisar que se distinguen dos tipos de sistemas de INF. Los de mayor alcance, como las armas mencionadas (hasta 5.500 km.), llamados LRINF, (LR = long range) y los de menos alcance (entre 500 y 1.000 kms) llamados SRINF (SR = short range); se entiende que los vehículos de lanzamiento con alcances de menos de 500 km. corresponden a armas de tipo táctico o "de teatro" (TNF). Pues bien, la posición aliada fue que las negociaciones debían involucrar tanto los LRINF como los SRINF, de modo que no fuera posible burlar por medio de estos últimos un acuerdo alcanzado respecto de los anteriores.

De acuerdo al mandato de la OTAN, en diciembre de 1981 el Presidente Reagan formuló su famosa proposición "O-O": EE.UU. se comprometía a no desplegar los cohetes Pershing y crucero, siempre que la URSS desmantelara sus fuerzas INF en Europa (SS 4,5 y 20). La respuesta soviética a esta idea fue vacilante. Inicialmente consistió en una propuesta de moratoria de cualquier alteración del statu quo; obviamente esto implicaba congelar una situación que era ampliamente favorable a Moscú; la demanda fue desechada.

Mientras tanto, EE.UU. había presentado en las conversaciones de limitación de armas de Ginebra -un foro que se activa o se desactiva periódicamente, de acuerdo a las necesidades de las partes- la proposición "doble O".

Hasta fines de 1983 no hubo progresos sustanciales en las conversaciones de Ginebra. La delegación de EE.UU. hizo varias proposiciones, como por ejemplo una limitación a un total de 420 cabezales por cada parte, mientras se buscaba la forma de conseguir la eliminación total de tal categoría de armas. Nada condujo a algún resultado práctico. Pero lo más importante es que en noviembre de ese año llegaron a Europa los primeros sistemas LRINF para ser instalados, en cumplimiento del acuerdo de la OTAN. Tales medidas de despliegue provocaron graves dificultades internas en algunos países como la República Federal de Alemania y Holanda, donde los movimientos pacifistas se opusieron con todos los medios a su alcance al emplazamiento de estas armas. Por otra parte, el comienzo de esta reacción militar aliada fue suficiente para que la URSS se retirara formalmente de las negociaciones de Ginebra (23 de noviembre de 1983); la impasse duró exactamente un año: el 22 de noviembre de 1984, EE.UU. y la URSS anunciaron conjuntamente su acuerdo de reanudar las negocia-

ciones sobre armas nucleares y espaciales. Para este efecto, los Cancilleres se encontrarían en Ginebra a comienzos de 1985, donde se fijaría un criterio común sobre los temas y objetivos de las negociaciones. De este modo, se cerraba una peligrosa brecha de incomunicación en un período particularmente tenso de lo que se conoció como la "nueva Guerra Fría".

Después de una serie de encuentros que no produjeron frutos significativos, tuvo lugar en Ginebra el primer encuentro "en la cumbre" Reagan-Gorbachov. Es obvio que la importancia de este encuentro fue mucho más allá del tema de los misiles en Europa, pero de todos modos éste fue un punto crucial en la agenda. Concretamente, las partes se manifestaron interesadas en intensificar los esfuerzos para lograr acuerdos en áreas como un eventual tratado provisorio sobre el problema INF.

En ese período, una de las cuestiones que bloqueaba un acuerdo desde la perspectiva soviética era la existencia de cohetes nucleares británicos y franceses, que según Moscú debían contarse en cualquier acuerdo por el hecho de apuntar hacia la URSS, tal como las armas de los EE.UU. Pero Washington argumentaba que se trataba de una negociación estrictamente bilateral, por lo que era imposible afectar de cualquier modo las disposiciones estratégicas de otros países, máxime que en caso de Francia se trataba de un país no integrado a la estructura militar de la OTAN. Variando en parte su posición, en enero de 1986 Moscú accedió a no considerar las fuerzas de esos países, pero insistió en primer lugar en su congelación, y segundo la prohibición de transferencia de EE.UU. a otros países que pudieran incidir en la correlación de INF.

Otra preocupación soviética era la IDE norteamericana ("Guerra de las Galaxias"), el famoso proyecto de "escudo protector" contra un ataque nuclear planeado por la administración Reagan. La explicación de las implicaciones estratégicas de la IDE excede el objetivo de este ensayo, pero en todo caso es posible aventurar la idea de que para la URSS la eventual implementación de la IDE encierra la amenaza de perder lo que ha ganado en largos años de empeño por alcanzar la paridad -y, en algunos aspectos, la superioridad- estratégica nuclear. Por eso, otra demanda relacionada con nuestro tema consistía en la prohibición del desarrollo de los proyectos relacionados con la IDE. Moscú por cierto no hacía referencia al hecho que la parte soviética ya venía realizando un esfuerzo considerable en las tecnologías espaciales propias de un esquema tipo IDE.

Por esta razón, para Washington esta demanda soviética resultaba inaceptable: las negociaciones debían limitarse estrictamente al problema INF.

A comienzos de 1986 tampoco estaba claro que un acuerdo tendría que comprender los SRINF, que aparentemente Moscú no estaba tomando

en cuenta. Por otra parte, inquietaba en círculos occidentales cualquiera idea de limitación parcial en vez de eliminación total de los LRINF, puesto que si la URSS los conservaba en Asia, podía significar un acuerdo que, en primer lugar, empeoraría la situación de seguridad de aliados asiáticos a expensas de aliados europeos, y segundo, dado que los SS 20 son móviles, en una hipótesis de crisis aguda el acuerdo podría ser burlado mediante el redespiegue de estas armas en Europa.

En octubre de 1986 tuvo lugar la segunda cumbre Reagan-Gorbachov, todavía en terreno neutral: Reykjavik, Islandia. Junto a numerosos otros asuntos, el tema INF volvió a figurar en la agenda, registrándose progresos importantes. Primero, cada parte tendría solamente 100 cabezales LRINF, ninguno de los cuales podría estar en Europa. El problema estaba casi resuelto en este aspecto, aunque todavía persistía el fundamento para abrigar reservas en el punto (así lo hizo presente en EE.UU. el ex Secretario de Estado Kissinger).

Segundo, la URSS abandonó su exigencia de considerar las fuerzas británicas y francesas, aunque fuera indirectamente mediante provisiones como las de congelamiento.

Tercero, las partes reconocieron que era necesario considerar no sólo el nivel de fuerzas LRINF sino también el SRINF.

No hubo progreso, sin embargo, en lo relativo a la defensa espacial, en cuanto Gorbachov siguió insistiendo en el establecimiento de una vinculación entre los temas INF e IDE. El dirigente soviético mantendría esta posición hasta el 28 de febrero de 1987, cuando finalmente abandonó esta condición.

En junio de 1987, después de la celebración de nuevas conversaciones en Moscú y de un intenso proceso de consultas en la OTAN, EE.UU. pormenorizó su posición sobre los SRINF, que como se ha visto no podían omitirse sin grave riesgo en el tema de las fuerzas de alcance intermedio. Concretamente, se proponía la eliminación global de esta categoría de armas, siempre que fuera efectivamente verificable, formase parte integrante del acuerdo bajo negociación, e incluyera los SS 12 y 23 de la URSS (los SS 12 se estiman en 77, los nuevos SS 23, de 500 km. de alcance, en 30).

El problema de las fuerzas residuales de LRINF se solucionó en julio de 1987, cuando finalmente la URSS accedió a la demanda norteamericana de ir a la eliminación global de estas armas. El camino quedaba así abierto para la negociación de los detalles de un acuerdo. Esto se produciría entre septiembre (nueva visita del Secretario de Estado Shultz a Moscú) y diciembre (tercera cumbre de las superpotencias, que sirvió para firmar el acuerdo). En esos meses fue necesario considerar

detalladamente problemas de eliminación y verificación, además de un asunto concerniente a un aliado que parecía susceptible de entorpecer la celebración de un acuerdo. Alemania Federal tenía 72 cohetes Pershing 1 A (modelo anterior al Pershing II). Se repetía de algún modo el problema de los cohetes británicos y franceses. La diferencia -que permitió superar el peligro de *impasse*- fue que los cabezales de estos cohetes eran norteamericanos, una consecuencia ineludible del veto aliado a que los alemanes puedan tener el dedo en el "gatillo nuclear". La fórmula consistió, entonces, en que los cabezales serían retirados por EE.UU. y tratados como los demás incluidos en el acuerdo.

III. El Acuerdo de Eliminación

Con estos antecedentes, estamos en condiciones de resumir brevemente los acuerdos de 8 de diciembre de 1987.

Básicamente, el tratado INF obliga a las superpotencias a eliminar todos sus cohetes de tipo balístico y crucero con alcances entre 500 y 5.500 km, y confiere a las partes el derecho de llevar a cabo medidas de verificación para supervigilar el cumplimiento del tratado. De más está decir que una vez que las armas comprendidas en el acuerdo hayan sido eliminadas, se prohíbe su reintroducción. Estas disposiciones están contenidas en los artículos del tratado. Existe además un memorándum de entendimiento relativo a los datos de cantidad, localización y características de los sistemas de armas regulados en el tratado; un protocolo de inspecciones, que se refiere a los procedimientos acordados para realizar visitas inspectivas con fines de verificación; y finalmente un protocolo de eliminación, que detalla procedimientos para la destrucción de cohetes, instalaciones de lanzamiento y de apoyo contempladas en el tratado.

Los sistemas de armas cubiertos son los Pershing II y GLCM (misiles crucero lanzados desde tierra), de EE.UU. y los SS 4, 5, 12, 20 y 23 de la URSS. Los plazos de eliminación son de 3 años para los sistemas LRINF y de 18 meses para los SRINF.

En el período de 3 años, los LRINF deben permanecer en determinados lugares que se especifican, o en tránsito entre ellos, el que no puede demorar más de determinado tiempo. Los SRINF emplazados deben ser llevados a lugares de eliminación dentro de 90 días de la vigencia del tratado; los no desplegados, dentro de un año. Los procedimientos de eliminación siguen reglas precisas para facilitar la verificación.

En esta materia, el tratado representa una innovación importante en cuanto se acepta extensamente el principio de inspección, tanto con-

tinua (una base por país) como ocasional (hasta 20 por año). Las inspecciones son de varios tipos: inspecciones de verificación de exactitud de datos intercambiados; inspecciones de eliminación; inspecciones de cesación efectiva de actividades después de la eliminación de armas, e inspecciones sorpresivas (por un período de 13 años) de determinadas bases e instalaciones para supervigilar el cumplimiento de las disposiciones del tratado.

Además de las facilidades de inspección, se reconoce explícitamente la facultad de cada parte de espiar a la otra mediante lo que en el tratado se llama los "medios técnicos nacionales". Aún más, cada parte se obliga a cooperar con la otra para la mayor efectividad de esos medios (como la fotografía por satélite), por ejemplo, recogiendo los techos móviles de hangares de cohetes cuando la parte interesada así lo solicite.

IV. Algunos Aspectos Positivos

Sobre la base de este breve panorama de las negociaciones y de sus resultados, podemos ahora entrar a la tarea de evaluación del significado político de los acuerdos de diciembre de 1987.

Está claro que hay poderosas razones para aplaudir los acuerdos y para ver en ellos un progreso significativo en las relaciones entre las superpotencias y, por tanto, una contribución a la estabilización de las relaciones estratégicas y, por ende, un aporte no despreciable a la causa de la paz en el mundo.

Primero, el tratado marca un progreso en el clima de relaciones entre las superpotencias, que contrasta favorablemente con los días de fuerte tensión de la llamada "nueva Guerra Fría". Este argumento apunta a algo real, pero no se trata de un mérito del acuerdo en sí. Es importante para la estabilidad del sistema internacional que una relación competitiva y riesgosa como la que existe entre las dos superpotencias, en su calidad de líderes de bloques rivales, logre cristalizar en algunos acuerdos formales, aunque sea solamente para simbolizar un cierto progreso o recuperación a partir de una fase de crisis. Esto no significa que la relación de fondo haya dejado de ser competitiva, que las potencias hayan dejado de considerarse adversarios de peligro; extraña solamente que, aun en un contexto de conflicto internacional en muchos frentes, es necesario en determinados aspectos y circunstancias cooperar para el logro de objetivos comunes o convergentes que interesa asegurar a ambas partes. Para ello es necesario crear un clima propicio de negociación, porque de otro modo no se logrará

concluir acuerdo alguno. Por tanto, el acuerdo no es una *causa* de mejora en las relaciones -aunque puede tener incidencia en tal sentido-, sino algo que se hace posible en una determinada coyuntura.

Tal vez lo positivo en este aspecto esté en el reconocimiento mutuo de la existencia de factores que incentivaron a las partes a negociar de manera realista y moderada. Primero, la URSS percibió que la OTAN estaba actuando en serio al desplegar los LRINF; EE.UU. por su parte, abandonó sus posturas de antisovietismo retórico de la primera administración Reagan, y llegó a aceptar la necesidad de hablar calmadamente y sin retórica ideológica con los soviéticos.

En ello, es posible visualizar una corroboración del postulado de la escuela realista acerca del carácter esencialmente pragmático de la apreciación de los respectivos intereses nacionales, así como del papel más bien subordinado e instrumental de las ideologías, cuando están en juego cuestiones centrales de alta política entre actores internacionales de primer rango, que cuentan con burocracias y liderazgos estables y no pasan por situaciones internas de carácter revolucionario. En este contexto es oportuno hacer también alusión a la transición política en la URSS, que parece haber sido un elemento importante en la disposición soviética a concluir el acuerdo, como vimos en el relato de los antecedentes de las negociaciones. El liderazgo de Mikhail Gorbachov se revela como básicamente pragmático y decidido a efectuar cambios en las posiciones establecidas, evitando, no obstante, las variaciones radicales. Si bien el mérito del acuerdo por la parte soviética corresponde a Gorbachov y su equipo, es preciso tener presente que el regreso soviético a la mesa de negociaciones se produjo cuando todavía gobernaba Konstantin Chernenko, o sea, la "vieja guardia". No hay, entonces, una falta total de continuidad entre las políticas anteriores y las de la nueva cúpula soviética, ni una correlación estricta entre las nuevas políticas y la conclusión del acuerdo por la URSS.

Segundo, se trata del primer acuerdo entre superpotencias que manda destruir una categoría entera de armas nucleares, sus vehículos de lanzamiento e instalaciones de apoyo. Esto, sin duda, es de gran importancia en los anales de los acuerdos de control de armas. Estos, por lo general, han dispuesto límites superiores a lo que las partes consideraban aceptables. La práctica mostraba que los compromisos de no excederse de ciertos márgenes eran factibles para las partes en la medida que no implicaban compromisos efectivos de desarme y aun solían dejar espacio para aumentos en las dotaciones de armas, así como para la introducción de mejoras cualitativas en las armas y el eventual reemplazo de aquéllas por nuevas generaciones de implementos bélicos. El tratado del 8 de diciembre de 1987 es radicalmente diferente en esto, y puede tomarse como un

precedente valioso para futuros acuerdos de control de armas. Ha sentado un principio de desarme efectivo entre las superpotencias, y, por ende, tal posibilidad ha dejado de considerarse un tema "tabú".

El tercer punto favorable se refiere a la verificación. Tradicionalmente, los acuerdos de control de armas dependían para su cumplimiento de la buena fe de las partes o de su capacidad de espionaje recíproco. Sin duda estos elementos seguirán dándose en la fase de implementación de este tratado; pero la aceptación del principio de verificación mediante inspección, y las detalladas disposiciones tendientes a hacer viables las inspecciones por las partes interesadas en la verificación, configuran un progreso de primera magnitud en las modalidades de implementación de los acuerdos de control de armas. Al igual que en el punto anterior, estamos en presencia de un progreso cuyo alcance podría ir más allá de los INF. Con seguridad, el principio de verificación mediante inspección ha de ser invocado, apoyándose en el precedente establecido, en otras negociaciones de control de armas, sobre todo en el nivel de armas estratégicas o conversaciones START (Strategic Arms Reduction Talks).

En relación con este punto es necesario, sin embargo, llamar la atención a un factor de riesgo. Las disposiciones sobre inspección tienden a entrelazar, de un modo antes no imaginado, los aparatos militares de las partes. Es posible que en el curso de las operaciones de inspección se cree cierto clima de confianza mutua, lo que sería positivo como un factor de disminución de tensiones; pero también podría tener lugar más de un roce o incidente entre los encargados de las inspecciones y el personal a cargo de las armas e instalaciones sujetas a revisión. El funcionamiento práctico de los acuerdos depende en medida importante de funcionarios de niveles medios y subalternos, lo que nos lleva a recordar la importancia de que las partes mantengan en todo momento y lugar estructuras y procedimientos confiables de comando, control y comunicación. Cualquier falla en estos aspectos puede tener un serio efecto desestabilizador.

V. Limitaciones y Proyecciones

Es necesario pasar ahora a la crítica. Esta se puede enfocar desde dos perspectivas. Por una parte, es posible identificar limitaciones, de modo de apreciar en qué aspectos los acuerdos admiten mejoras y cuáles son las próximas tareas. Por otra parte, es posible adoptar una perspectiva más radical, señalando que en realidad los acuerdos han cambiado poco o prácticamente nada la estructura de las relaciones estratégicas entre las

superpotencias. Desde este punto de vista radical, solamente un cambio cualitativo en el sistema de relaciones político-estratégicas podría hacer una contribución efectiva a la paz y seguridad internacionales. La política de los pequeños pasos o de cambios marginales, la llamada estrategia "incrementalista", sería insuficiente en la medida en que los problemas de fondo siguen siendo los mismos.

La primera objeción al tratado es que las armas a destruir son solamente una parte muy pequeña de los arsenales nucleares de las superpotencias. En arsenales que suman decenas de miles de ojivas nucleares, la destrucción de unas 1700 ojivas no marcaría una diferencia importante. Parte de la fuerza de este argumento radica en el hecho de que las armas nucleares a destruir no forman parte de la "tríada" estratégica de que dispone cada superpotencia, la que está integrada por cohetes de alcance intercontinental (ICBM), como los *Minuteman* de EE.UU. o los gigantescos SS 18 de la URSS, por los SLBM o cohetes emplazados en submarinos nucleares, y por las fuerzas de bombarderos estratégicos portadores de armas nucleares de largo alcance. De hecho, tanto EE.UU. como la URSS, mientras hablan sobre la urgencia de llegar a un acuerdo de control de armas estratégicas, prosiguen aceleradamente sus esfuerzos de desarrollo y emplazamiento de nuevas y más perfeccionadas armas estratégicas nucleares, como los SS 25 soviéticos y los *Peacekeeper* norteamericanos.

En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, los críticos señalan que la situación de Europa occidental sigue siendo altamente expuesta y riesgosa. El continente todavía puede ser atacado por medio de armas nucleares de la "tríada" soviética desde territorio soviético, desde el mar o el aire. En este sentido, el acuerdo INF solamente habría logrado restablecer la situación anterior a 1977, la que tampoco podía considerarse satisfactoria desde el punto de vista de la seguridad regional y global. El acuerdo, en otras palabras, sería útil solamente en cuanto dispone la remoción de un riesgo *adicional* de seguridad creado en la última década.

Ello nos lleva a una tercera objeción, que tiene un carácter político más amplio. El acuerdo podría ser visto más que nada como una vía de salida de una situación que eventualmente se volvió inconfortable para las dos superpotencias, pero que -una vez superada- no elimina ni suspende los factores de fondo de su enfrentamiento global. Es posible que el acuerdo efectivamente se inscriba en un contexto realista de voluntad de moderar la incidencia de ciertos factores de conflicto; pero aún estamos lejos de atacar sus raíces geopolíticas, ideológicas, psicológicas y estructurales. Son estos factores los que hacen que las potencias se armen en niveles altísimos; las armas son fenómenos dependientes y no causales, aunque, por cierto, en

las circunstancias de un sistema bipolar ellas configuran en sí mismas un importante factor de riesgo.

Las razones por las cuales el acuerdo eventualmente se volvió necesario para las partes son variadas, pero de ningún modo implican una voluntad mutua de abandonar las prácticas de la política del poder nuclear y la adhesión a la necesidad de un "equilibrio del terror" como el precio de la paz. Para la URSS, el emplazamiento de los SS 20 en definitiva resultó inconveniente porque galvanizó en su contra una OTAN que hacia fines de la década pasada no se había caracterizado por un alto grado de cohesión. En segundo lugar, en el plano interno parecía ser necesario para el nuevo régimen disminuir un tanto las presiones derivadas de masivos requerimientos militares, todos ellos causantes de altos costos económicos, si se trataba de dar un impulso real a las reformas económicas internas. Gorbachov confía en que el éxito de estas reformas, más que un sobredimensionamiento del aparato militar, constituye a largo plazo la clave del poder soviético. Para la parte occidental, está claro que había interés en un acuerdo como una forma de salir de una situación que no había sido creada por la OTAN. Por otra parte, a largo plazo la mantención de la cohesión en torno al emplazamiento de INF no podía darse por descontada. A nivel de las élites estratégicas se mantiene el temor a la hipótesis del "desacoplamiento" estratégico (un temor que, dicho sea de paso, el acuerdo no eliminará), y a nivel de grupos políticos siempre son un riesgo las presiones internas sobre los gobiernos de parte de movimientos y partidos pacifistas y neutralistas; tal como estas presiones han declinado en los últimos dos o tres años, podrían rebrotar con más fuerza en el futuro.

Sin duda, hay mérito en algunas de las objeciones presentadas. Varias de las limitaciones identificadas son reales, y de ningún modo debemos pretender que los acuerdos de diciembre de 1987 constituyen una especie de panacea para lograr un óptimo o siquiera un aceptable nivel de seguridad internacional. En cambio, sostenemos que hay en los acuerdos un cierto progreso hacia una mejora relativa en este plano. Para fundamentar este punto de vista parece necesario replicar a algunas de las objeciones anteriormente presentadas, así como volver brevemente a aludir a la perspectiva radical.

El problema de la adopción de una perspectiva normativa de carácter radical -una especie de postura idealista-pacifista- es que en nombre de la pureza doctrinal se pueda llevar a desechar los progresos parciales, olvidando aquello de que lo mejor suele ser enemigo de lo bueno. A nuestro juicio, ninguna oportunidad de eliminación de armas de destrucción masiva debería desaprovecharse en nombre de la adhesión a una postura valorativa más radical que la que los gobiernos pueden en un

determinado momento llegar a aceptar. Sin duda, el estándar de los gobiernos tampoco debería tomarse como el criterio único o dominante de evaluación de las políticas de seguridad. Más bien, es deber del público y de los intelectuales y dirigentes sociales y espirituales exigir de los gobiernos una constante revisión de los criterios de seguridad, de modo que éstos se vuelvan más exigentes y que sea políticamente posible un avance hacia acuerdos más profundos y comprensivos.

Sin olvidar esto, es preciso reconocer que aun una contribución marginal a la seguridad internacional puede tener valor. Es positivo que se eliminen 1.700 ojivas nucleares, aunque sigan existiendo decenas de miles. No debe olvidarse que esa eliminación cuantitativamente marginal es importante por razones *distintas* a las cuantitativas. Puede ejercer cierto efecto de demostración; puede fortalecer expectativas de eliminaciones sucesivas adicionales, y puede debilitar la idea de que existe una ruinosa carrera armamentista que es *necesariamente* una espiral ascendente, sin que quepa la posibilidad de revertir el proceso.

También es posible ofrecer un punto de vista alternativo a la objeción de que se mantienen intactas las fuerzas de las tríadas estratégicas. De hecho, la conclusión del acuerdo ha movido al lugar más alto de la agenda de negociaciones entre las superpotencias el tema de los arsenales estratégicos. Se ha ido abriendo paso la idea de los llamados "cortes profundos", que podrían consistir en reducciones del orden de un 50% global en los arsenales nucleares estratégicos de cada parte. Los problemas que hasta ahora explican que no se haya logrado un acuerdo en este nivel se vinculan básicamente con la diferente estructuración de la tríada de cada superpotencia, lo que hace que las partes tengan concepciones diferentes de cómo efectuar los hipotéticos cortes y de cómo verificar el cumplimiento de eventuales acuerdos, etc. El tema excede el marco de este ensayo, pero en todo caso está claro que el asunto se ha vuelto ineludible, y ello es posible en gran medida gracias a que el acuerdo INF ha dejado abierta la vía, ha sentado precedentes valiosos, ha reafirmado la importancia de un clima de negociación, y ha demostrado que es posible para las partes encontrarse en determinados puntos sobre la base de concesiones mutuas.

No hay que hacerse demasiadas ilusiones acerca del comportamiento de las superpotencias en la negociación de un acuerdo sobre armas estratégicas. Lo que sucederá hasta que se logre un acuerdo -si es que se llega a esa etapa- se caracterizará por la defensa ardua de las ventajas particulares de las partes; por ejemplo, de las ventajas soviéticas en la cohetaría intercontinental basada en tierra, y de las ventajas norteamericanas en la categoría de los SLBM. De modo realista no debe esperarse un

comportamiento diferente de las superpotencias; pero lo que importa es que no se pierda lo avanzado en el establecimiento de un clima propicio para el estrechamiento de las diferencias entre las posiciones. A ello debería ayudar, si es que se mantiene, la no exacerbación de las diferencias en torno a los llamados problemas regionales. Si, por ejemplo, ocurre una crisis severa en el Medio Oriente -más allá de la coyuntura del primer semestre de 1988-, ello podría afectar negativamente el clima de negociación; si, por el contrario, el acuerdo sobre Afganistán de abril de 1988 significa un progreso real para la restauración de cierto grado de independencia de ese país -lo que no es seguro- y si la URSS y EE.UU moderan sus políticas en Centroamérica, estarían dadas las condiciones positivas para los acuerdos estratégicos.

VI. Otros Dilemas Relacionados

No es posible tampoco olvidar que existen otros niveles de la problemática de seguridad que parecen comparativamente más modestos, pero que tienen una gran importancia práctica. Primero, la eliminación de los INF tiende a aumentar el papel de las armas nucleares *tácticas* o de teatro (TNF) en Europa. Esta es la categoría de armas que comienza bajo el límite inferior de los SRINF. Frente a estas armas existen básicamente dos posiciones, no necesariamente incompatibles. Por una parte, se argumenta que se hace imprescindible mejorar la posición relativa occidental para disminuir o eliminar la actual ventaja soviética. Tal es actualmente la posición de franceses y británicos. Para otros, es imperativo entrar prontamente a una reducción o eliminación negociada de estas armas. Esta es la tesis alemana, comprensible en cuanto el suelo germano sería el teatro por excelencia de utilización de armamento nuclear táctico en cualquier contingencia de confrontación central entre la OTAN y el Pacto de Varsovia. Las posiciones no nos parecen necesariamente incompatibles: tal vez sería factible en el orden político reeditar la experiencia de la decisión "de doble vía", contemplando planes de modernización, junto con efectuar un llamado sincero y decidido a la concreción de un acuerdo en este nivel, el que sin duda sería beneficioso para la seguridad regional.

El acuerdo INF también tiende a aumentar la incidencia del factor *convencional* en la ecuación de fuerzas en Europa. Nuevamente ello implica que, por un lado, se hace indispensable reforzar una posición occidental de manifiesta desventaja, que ha llevado hasta ahora a la OTAN a descansar en exceso en el disuasivo nuclear -que aterra a sus propios usuarios potenciales-, mientras por otra parte es imperativo promover el

objetivo de reducción del peligro de enfrentamiento a través de la disminución de los niveles de fuerzas. La estrategia de modernización convencional de la OTAN existe, pero su implementación es problemática debido principalmente a restricciones presupuestarias y a dificultades técnico-políticas que, por ejemplo, han dificultado la normalización técnica de las armas y la coordinación de los programas de compras nacionales en condiciones de ciertas competitividad económica.

Junto a este aspecto coexiste -en una relación problemática- la urgencia de reanimar las negociaciones sobre reducción mutua y equilibrada de fuerzas convencionales (llamadas MBFR en la década pasada). Estas conversaciones se mantienen estancadas, pero deberían recobrar vigencia a mediano plazo, especialmente si llegara a haber acuerdos en los niveles estratégicos y de armas tácticas nucleares.

En todos los planos se mantiene al mismo tiempo la percepción de un cambio que todavía no es cualitativo, pero que eventualmente podría llegar a serlo. El sistema internacional todavía es básicamente bipolar en el nivel estratégico, pero en el ámbito europeo hay claras indicaciones de disminución de la incidencia de la bipolaridad. Una gradual erosión de las garantías militares que ha otorgado Estados Unidos a Europa occidental por más de 40 años involucraría una transformación de gran magnitud en las posiciones políticas y estratégicas de los respectivos actores nacionales. Básicamente, las alternativas consistirían en alguna forma de entendimiento regional con la URSS, que de esta manera podría avanzar hacia su objetivo secular de constituirse en primera potencia europea, con poder e influencia al Oeste de la actual línea divisoria en el centro de Europa, y una política de equilibrio del poder soviético fundada en una cooperación europea más estrecha. En la primera alternativa no estaríamos a las puertas de un sistema internacional de nuevas características, sino ante un reajuste en las relaciones de tipo bipolar que favorecería a uno de los contendientes; en el segundo, estaríamos en presencia de la probable multipolarización estratégica del sistema internacional, aunque en todo caso una Europa occidental más estrechamente unida y más autónoma frente a Estados Unidos, probablemente no se erigiría en rival estratégico de ese país.

No cabe duda, en cualquier caso, que tal transformación sería un proceso gravitante en las perspectivas de estabilidad del sistema internacional del futuro. Diversos autores han debatido los méritos relativos de los sistemas multi y bipolares en términos de sus respectivos niveles de estabilidad. El punto de vista generalmente más aceptado es el de Deutsch y Singer, quienes sostienen que un sistema con un mayor número de actores proporciona numerosas oportunidades de interacción para encauzar los

conflictos interestatales sin destruir el sistema, lo que contrasta con la poderosa lógica destructiva del sistema bipolar. Kenneth Waltz, por el contrario, ha enfatizado el papel moderador de la disuasión nuclear, que obliga a las partes en conflicto a limitarse a un uso altamente selectivo y controlado en el uso de la fuerza convencional. Este argumento, obviamente, sólo es persuasivo en el contexto específico de las relaciones político-estratégicas existentes en el actual sistema internacional. En la medida que no haya o que se erosionen las inhibiciones generadas por el empate nuclear, deberían prevalecer las tendencias conflictivas del sistema. Además, aun en condiciones de disuasión mutua es posible modificar gradualmente el sistema en beneficio de una de las partes, mediante una estrategia de desafíos selectivos cuidadosamente calculada para no sobrepasar el umbral crítico de reacción de la otra parte.

La conclusión general, a fines de la década de 1980, es que no ha surgido un sustituto para la negociación paciente, a largo plazo, de acuerdos aceptables para las dos superpotencias. Aunque no aceptemos el sistema de oligopolio nuclear de las superpotencias, no podemos dejar de apoyar los instrumentos que favorezcan e incrementen el manejo prudente de los arsenales nucleares mientras seguimos promoviendo su disminución y eventual desmantelamiento. El acuerdo INF tomó prácticamente una década en gestarse; hemos visto que es un acuerdo que puede ser criticado por su modesto alcance, pero no podemos negar que tiene importancia. Un acuerdo en el nivel estratégico sería un logro sin duda mucho mayor. Podría estar todavía distante, pero si llegara a materializarse la idea de "cortes profundos" a nivel de las tríadas se abriría la perspectiva de reducciones ulteriores de largo plazo, que sí podrían acercarnos al umbral de una transformación cualitativa. Mientras tanto, es imprescindible trabajar en los niveles más modestos, pero de ningún modo irrelevantes, de los TNF y de las fuerzas convencionales. No hay acuerdos perfectos en los planes de los gobiernos, pero tampoco poseemos, a nivel de la academia, recetas que permitan exigir hoy un salto cualitativo hacia condiciones radicalmente mejoradas de paz y seguridad internacionales global y regional. Lo importante es tener claridad en los objetivos de largo plazo, que consisten en eliminar progresivamente los factores de riesgo creados por los armamentos, mientras las partes dialogan sobre sus diferencias de fondo. Mientras ello ocurre, no es posible negarse a tratar en sus propios términos con un mundo que sigue siendo bipolar en el nivel estratégico; lo esencial es no confundir el realismo político con la legitimación normativa, consciente o no, de ese esquema de relaciones de poder. Si los objetivos de transformación de largo plazo están claros, es posible justificar todos los pasos, por pequeños que parezcan. Si, en cambio, se trata meramente de

ganar tiempo, de alcanzar prestigio político mediante la celebración de acuerdos vastamente publicitados, o de cualquier otro uso político de las negociaciones que no impliquen a largo plazo la superación del equilibrio del terror, entonces los actores responsables estarían en la senda errada. D

ESTUDIO

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y SU APOORTE AL DESARROLLO DEL DERECHO Aspectos Relevantes de sus Primeros 59 Fallos*

Teodoro Ribera Neumann**

La Constitución de 1980, al igual que la de 1925, luego de su reforma de enero de 1971, contempla un Tribunal Constitucional encargado de velar por la supremacía de la Carta Magna. El Tribunal Constitucional de 1980 cuenta con amplias atribuciones para cumplir su cometido, especialmente a través del control obligatorio de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales. En sus primeros 59 fallos el Tribunal ha demostrado una gran capacidad para interpretar la Constitución en forma orgánica, tratando de que ninguna parte de ella quede sin vigencia. El Tribunal, con su jurisprudencia, ha realizado un importante aporte al desarrollo del Derecho de Chile, contribuyendo de igual forma a impulsar una transición política cristalina en su desarrollo y previsible en sus consecuencias. Este órgano constitucional, de esta manera, no sólo se ha legitimado ante la ciudadanía sino que ha contribuido también a legitimar la Carta Fundamental de 1980.

* Este trabajo contó con la colaboración del Sr. Andrés Bernasconi Ramírez, ayudante de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

** Doctor iuris utriusque por la Universidad Julius Maximilian de Wuerzburg, R. F. de Alemania. Profesor de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Introducción

Más allá de la controversia política y de las discusiones jurídicas, el Tribunal Constitucional de 1980 ha demostrado, a través de su jurisprudencia, poseer la capacidad jurídica y la independencia para velar por la supremacía de la Constitución. Bien puede expresarse que este organismo ha contribuido a fortalecer la legitimidad de la Ley Fundamental, al elevarse por sobre lo contingente e influir con sus sentencias, en la concreción de una transición política cristalina en su desarrollo y previsible en sus consecuencias.

El Tribunal ha clarificado importantes aspectos jurídicos, tales como los relativos a las leyes orgánicas constitucionales, a las leyes interpretativas de la Carta Fundamental y, entre otros aspectos, el concepto mismo de "Constitución" y su papel en el sistema jurídico. Sus trascendentales fallos recaídos sobre las leyes orgánicas constitucionales del Tribunal Calificador de Elecciones, de los Partidos Políticos y de los Estados de Excepción Constitucionales, entre otros, han fortalecido la legitimidad del Tribunal y, con ello, de la Constitución entre la oposición democrática. El hecho, por otra parte, que este ente jurisdiccional permita a los partidos políticos, e incluso a personas naturales, exponer sus puntos de vista jurídicos sobre tal o cual proyecto de ley sometido al control de constitucionalidad, haciendo uso del derecho de petición, ha contribuido a acercarlo a la sociedad y a demostrar que es una instancia generalmente aceptada. El Tribunal ha sabido reconocer que su autoridad sólo puede basarse, para que tenga una aceptación general, sobre la argumentación de sus sentencias, como que su legitimación actual y futura depende, a la larga, de su capacidad de cooperar a fortalecer el consenso constitucional y de incorporar a éste a amplios sectores sociales y políticos.

El presente trabajo tiene por objeto el estudio de la jurisprudencia más importante del Tribunal Constitucional contemplada en sus primeras 59 sentencias, esto es, aquellas dictadas entre el 4 de mayo de 1981 y el 20 de septiembre de 1988.

I. El Tribunal Constitucional y sus Atribuciones

1. El Control de la Constitucionalidad en la Constitución de 1980 (CP)

La Carta Magna de 1980 no consagró un nuevo sistema de control de la constitucionalidad, sino que perfeccionó el vigente hasta 1973. El

mismo, por ello, deber ser comprendido teniendo en cuenta su evolución histórica, toda vez que surge en forma paulatina como contrapeso al aumento de las atribuciones del Presidente de la República y para hacer frente a la pasividad de los tribunales ordinarios de justicia en la defensa de la Constitución.¹ Así se explica, que junto al sistema norteamericano modificado, que prevé una jurisdicción constitucional difusa -radicado en Chile en las Cortes de Apelaciones y en la Corte Suprema- coexista el sistema alemán-austriaco -personificado en el Tribunal Constitucional-. En términos generales puede indicarse, además, que la estructura de control constitucional se extiende también, entre otros órganos, a la Contraloría General de la República y al Tribunal Calificador de Elecciones, lo que denota la inexistencia de una concepción global del legislador al respecto.

2. Las Atribuciones del Tribunal Constitucional en la Práctica

Las atribuciones del Tribunal Constitucional -cuyo nombre más preciso debió ser "Corte Constitucional" por la pluralidad de sus miembros- son enumeradas en forma taxativa en el artículo 82 CP, por lo que no pueden ser aumentadas por normas jurídicas de rango inferior o por el intérprete a través de la analogía.² El propio Tribunal ha sido estricto en exigir respeto a esta normativa. En la sentencia recaída sobre el Proyecto de Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, el Tribunal consideró que una "suspensión provisional del procedimiento de formación del partido" -que el proyecto de ley lo autorizaba a adoptar como complemento al artículo 8° CP- era una regla de carácter sustantiva y no procesal, distinta a la declaración de inconstitucionalidad del artículo 8° N° 7° CP. En base a ello concluyó:

¹ Véase al respecto: Raúl Bertelsen. *Control de Constitucionalidad de la Ley* Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1969, como también: Teodoro Ribera, "Función y Composición del Tribunal Constitucional". *Estudios Públicos*, 27 (invierno 87).

² El sistema previsto en la Constitución de 1925 respecto del Tribunal Constitucional era similar, pero no idéntico. El artículo 78 b), literal f) permitía, por ley, aumentar las contiendas de competencia que debía resolver el Tribunal.

"Que constituyendo esta facultad que se le confiere al Tribunal una nueva atribución no contenida entre aquellas que taxativamente señala el artículo 82 de la Carta Fundamental y teniendo presente que las facultades que la Constitución confiere a los órganos que ella crea son de derecho estricto, fuerza es concluir que el artículo 5º inciso 5º, del proyecto remitido es inconstitucional, porque vulnera el artículo 82 de la Carta Fundamental".³

El artículo 82 CP reguló las atribuciones del Tribunal Constitucional en doce numerales. La disposición constitucional transitoria XXI suspendió, hasta que entren en funciones el Senado y la Cámara de Diputados, la vigencia del artículo 82 N° 2º CP en lo referente a la atribución del Tribunal para resolver los conflictos de constitucionalidad de una reforma a la Carta Magna; del artículo 82 N° 8º CP, en lo que respecta al Presidente de la República como los numerales 4º (cuestiones de constitucionalidad relativas a la convocatoria de un plebiscito y 11º (inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación en el cargo de los parlamentarios) del artículo 82 CP. La Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional (LOCTC),⁴ esquematizó estas competencias en cinco diferentes grupos, siendo ellos, el control obligatorio de la constitucionalidad (párrafo 1), los conflictos de constitucionalidad (párrafo 2), las inhabilidades e incompatibilidades de los Ministros de Estado y Parlamentarios (párrafo 3), los atentados contra el ordenamiento institucional (párrafo 4) y el que dice relación con los informes (párrafo 5).

2.1 El Control Obligatorio de la Constitucionalidad

La Ley Fundamental confió al Tribunal Constitucional el control obligatorio de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su publicación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución, en el artículo 82 N° 1º CP, materia que fue reglamentada en los artículos 34 a 37 LOCTC. Por la importancia, tanto jurídica como

³ *Tribunal Constitucional*, Sentencia Rol N° 43, Considerando 34.

⁴ Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional (LOCTC) N° 17.997, publicada en el Diario Oficial de fecha 19 de mayo de 1981.

política, de estos dos tipos de leyes, se consagró a su respecto un control preventivo (antes de su publicación) y obligatorio (no es necesario que exista una contienda de constitucionalidad). El control obligatorio de la constitucionalidad, una novedad en nuestro sistema jurídico, es de la mayor importancia, ya que el Tribunal, si bien no se transforma en un órgano colegislador, pasa a tener una participación obligatoria luego que el proyecto quede totalmente tramitado por el Congreso, debiendo controlar, haciendo uso de su poder de rechazo, la constitucionalidad de los proyectos de ley a él enviados.

Esta atribución es la que más trabajo ha deparado al Tribunal Constitucional, pues durante el período de transición el legislador se ha abocado con especial interés a la dictación o modificación de las leyes orgánicas constitucionales. De los primeros 60 procedimientos incoados, 48 han tenido lugar por el artículo 82 N° 1° CP; de este total, 47 fueron motivados por leyes orgánicas constitucionales y sólo uno por una ley interpretativa de la Constitución.⁵

Si bien el Constituyente no contempló un concepto de "ley orgánica constitucional", ordenando más bien regular, según el caso, una materia con mayor o menor amplitud, esto no ha impedido al Tribunal avanzar en la determinación de las características generales de este tipo de leyes. La Corte ha señalado sobre el particular:

"No ha estimado necesario nuestro sistema político jurídico definir el alcance conceptual de ley orgánica constitucional. Queda por tanto al intérprete determinar, en cada caso, su contenido específico diferenciándola, por una parte, de los preceptos constitucionales y sus leyes interpretativas y, por

⁵ Estos 48 procedimientos corresponden a los roles números 1 a 4; 6 a 11; 13, 14, 18, 20, 22; 25 a 31; 33, 35 a 45; y 48 a 60. El Rol N° 12, relativo a una interpretación de la Carta Magna, fue declarado inadmisile por el Tribunal, por interpretar un precepto de la Constitución de 1925.

Destacable es que estos 47 procedimientos por control obligatorio de la constitucionalidad, 15 de ellos, vale decir, casi un tercio, tuvieron relación con una posible modificación de la Ley Orgánica Constitucional relativa a la Organización y Atribuciones de los Tribunales prevista en el artículo 74 CP (roles números 2 a 8; 13, 14, 20, 25, 36, 57, 58 y 59). De este último total, en cuatro oportunidades consideró el Tribunal que carecía de atribuciones para fallar el asunto, por no referirse a una materia del ámbito propio de la ley orgánica constitucional respectiva (cfr. roles números 4, 7, 14 y 20).

la otra, de la ley común. Esa tarea permitirá establecer tanto dicho contenido imprescindible como sus elementos complementarios indispensables, esto es, aquellos elementos que, lógicamente, deben entenderse incorporados en el rango propio de esa determinada ley orgánica constitucional".⁶

Para delimitar el alcance de estas leyes y para fundamentar su propia competencia, el Tribunal dio pautas para determinar cuál es el "contenido específico" de estas leyes, en los siguientes términos:

"Que para determinar el contenido específico que deben tener las materias reservadas a las leyes orgánicas constitucionales, es necesario recurrir al espíritu del constituyente al incorporarlas a nuestro sistema jurídico, reflejado en su objetivo, en los preceptos que las consagran y en sus características esenciales".⁷

⁶ *Tribunal Constitucional*, Rol N° 4, Considerando 4.

⁷ *Tribunal Constitucional*, Rol N° 7, Considerando 8, donde asimismo señaló:

"Su objetivo es desarrollar, en un texto armónico y sistemático, los preceptos constitucionales en aquellas materias que el Constituyente ha reservado a dichas leyes. Según su filosofía matriz, puede decirse que esta nueva categoría de leyes está llamada a ocupar un lugar intermedio entre la Constitución y la ley común.

Demuestra su trascendental importancia dentro de nuestra normativa jurídica, la circunstancia que el artículo 82 N° 1°, de la Constitución la somete a un control preventivo y obligatorio de constitucionalidad, y el artículo 63 del mismo cuerpo de leyes exige un elevado quorum en ambas ramas del Congreso para su aprobación, modificación o derogación.

Se caracterizan por versar sobre determinadas materias que la Constitución ha señalado taxativamente; necesitarán para su aprobación, modificación o derogación, de los tres quintos de los diputados y senadores en ejercicio; las materias reservadas a ellas no pueden ser objeto de delegación de facultades legislativas y, como anteriormente se expresó, deben ser sometidas antes de su promulgación al Tribunal Constitucional para su control de constitucionalidad (...)".

En cuanto a la ley interpretativa de la Constitución, la Corte estima que es aquella que "se limita a declarar su genuino sentido", correspondiéndole al Tribunal "determinar si el proyecto remitido es realmente interpretativo del referido precepto de la Constitución".⁸ Esto implica, por lo tanto, que es sólo el Tribunal y no los órganos colegisladores el que decide si se está en presencia de normas interpretativas o constitutivas de Derecho, lo que impide, así, que por la vía de la interpretación se lleve a cabo una reforma constitucional. La Corte ha manifestado, también, que "a la ley interpretativa sólo le corresponde precisar el sentido y alcance de una determinada norma, mas no deducir las consecuencias que deriven o fluyan de una ley interpretada".⁹ De esta manera, el Tribunal restringe el ámbito de la ley interpretativa de la Constitución a la determinación general del genuino sentido, no admitiendo que en forma conjunta se regulen situaciones concretas.

2.2 Los Conflictos de Constitucionalidad

Los numerales 2º, 3º, 4º, 5º, 6º y 12º del art. 82 CP se refieren a los conflictos de Constitucionalidad, los cuales están reglamentados en los artículos 38 a 50 LOCTC. En este grupo de atribuciones se está en presencia de un control eventual de la Constitucionalidad, siendo necesario que los titulares de la acción taxativamente mencionados en la Carta Fundamental recurran ante el Tribunal Constitucional.¹⁰ La atribución de resolver los conflictos de Constitucionalidad, arriba enumerados, puede ser preventiva, a posteriori o detentar una u otra calidad, sea que se presenten a la Corte antes o después de la promulgación de la norma que los motiva.

⁸ Cfr. *Tribunal Constitucional*, Rol N° 12, Considerandos 20 y 9. Esta jurisprudencia refuerza la idea consagrada en el artículo 69, inciso 2º, del proyecto de Constitución redactado por la Comisión de Estudio de la nueva Constitución Política, que señalaba: "Las leyes que interpreten los preceptos constitucionales no podrán vulnerar el sentido de sus disposiciones y requerirán de quórum calificado".

⁹ *Ibid.*, Considerando 21.

¹⁰ Según se trate, pueden ser el Presidente de la República, cualquiera de las Cámaras del Congreso Nacional o una cuarta parte de sus miembros en ejercicio.

Respecto del artículo 82 N° 2 y 6° CP, su carácter es preventivo, pues sólo puede tener lugar antes de su promulgación; en los números 4° y 12° es a posteriori, vale decir, luego de ella, mientras en los números 3° y 5° CP puede detentar uno u otro carácter.

Los conflictos de constitucionalidad han sido la segunda materia de atribuciones que más procedimientos ha generado ante el Tribunal, incoándose 7 en total,¹¹ todos ellos motivados por cuestiones de constitucionalidad suscitadas durante la tramitación de una ley, de acuerdo al artículo 82 N° 2 CP. La Corte ha señalado respecto de esta competencia:

"Que, en consecuencia, de conformidad con los preceptos transcritos en el considerando anterior, las condiciones esenciales que deben concurrir copulativamente para que el Tribunal pueda ejercer la atribución que se le confiere, son las siguientes:

- a) "Que se suscite una cuestión de constitucionalidad, esto es, un desacuerdo, una discrepancia *sobre la preceptiva constitucional* entre los órganos colegisladores. Tal discrepancia puede surgir entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo o en el seno mismo del segundo. El artículo 82 inciso 4° y la disposición vigésimo segunda transitoria señalan, taxativamente, quiénes están legitimados para formular el requerimiento;
- b) Que la desigual interpretación de las normas constitucionales, en el caso en estudio, se produzca en relación a un proyecto de ley o a una o más de sus disposiciones;
- c) Que la discrepancia que se suscite sobre la preceptiva constitucional en relación a las normas de un proyecto de ley sea precisa y concreta. Esta condición delimita la competencia del Tribunal para resolver el asunto sometido a su consideración y adquiere especial relevancia, si se recuerda que la acción sólo puede ser deducida por titulares nominativamente señalados por la Carta Fundamental y que el

¹¹ El Rol N° 34 correspondiente también al art. 82 N° 2° CP, no fue fallado por el Tribunal Constitucional, toda vez que el Poder Ejecutivo retiró el proyecto durante su tramitación legislativa.

Tribunal no puede actuar de oficio, debiendo ajustar su resolución estrictamente al "objeto pedido" en el requerimiento, y

d) Que la cuestión de constitucionalidad se suscite durante la tramitación del proyecto de ley". En consecuencia, el período en que puede formularse el requerimiento, durante el proceso de formación de la ley, se extiende desde el momento en que el proyecto respectivo ha iniciado su tramitación legislativa y hasta aquel en que se ha "producido la sanción expresa, tácita o forzada de la ley, es decir, ya aprobada por el Presidente o transcurrido el plazo para observarla o comunicado por la Cámara de origen el resultado de las observaciones que se hubieren formulado" (Silva B., Alejandro, El Tribunal Constitucional, Estudio contenido en la obra "La Reforma Constitucional de 1970", pág. 249)".¹²

Si bien la jurisprudencia constitucional se refiere sólo al artículo 82 N° 2 CP, podemos concluir que es necesario, para que se esté en presencia de una "cuestión de constitucionalidad", a que aluden también otros numerales del mismo artículo, de los siguientes requisitos:

a) que exista una discrepancia precisa y concreta;¹³

b) que ésta se funde en una desigual interpretación de un precepto constitucional en relación a una o más disposiciones de un proyecto normativo;

¹² *Tribunal Constitucional Rol N° 23, Considerando 4* (lo destacado, cursivo en el original).

¹³ Este carácter preciso y concreto excluye, por lo tanto, materias jurídico-constitucionales abstractas o generales (*Ibid.*, Considerando 6). Por otro lado, la existencia de una discrepancia o desacuerdo hace necesario que se produzca una *confrontación real* de interpretaciones discordantes y no *meros temores* entre los titulares nominativamente señalados en la Constitución, pues por la vía de los temores o dudas sobre la constitucionalidad podría llegarse a lo que el Tribunal rechaza, tal es, transformarse en un órgano de consulta y no resolutor de conflictos constitucionales. Una interpretación contraria podría deducirse del Considerando 5, inciso tercero de la misma Sentencia Rol N° 23, donde se hace alusión a una "desarmonía que se teme o sustenta".

c) que el desacuerdo se suscite entre los titulares nominativamente señalados en la Constitución, y,

d) que la discrepancia se presente en el período indicado en la Carta Magna.

Las exigencias antes señaladas son de trascendencia, pues sirven para evitar que por la vía de las "cuestiones de constitucionalidad" se someta al Tribunal la resolución de contiendas políticas. De esta manera, el ente jurisdiccional ha trazado claros requisitos para delimitar su competencia.

2.3 Las Inhabilidades e Incompatibilidad de los Ministros de Estado y Parlamentarios

Al Tribunal Constitucional le corresponde resolver sobre las inhabilidades e incompatibilidades de los Ministros de Estado y parlamentarios, de acuerdo al artículo 82 N° 10 y 11° CP, respectivamente, y las disposiciones 51 a 62 LOCTC. El artículo 78 b) literal d) de la Constitución de 1925 consagraba esta atribución respecto de los Ministros de Estado, pero no de los parlamentarios. Como antecedente histórico del artículo 82 N° 11° CP puede mencionarse, eso sí, un proyecto de reforma constitucional presentado por el Ejecutivo al Congreso Nacional en el año 1969, que contemplaba una competencia similar en favor del futuro Tribunal Constitucional, el que fue rechazado por la Cámara de Diputados.¹⁴

Sólo un requerimiento ha sido presentado ante el Tribunal por estas materias, siendo tal el iniciado por siete abogados en contra del entonces Ministro del Interior Sergio Onofre Jarpa. En la sentencia respectiva el Tribunal manifestó:

"Que la Constitución de 1980, al igual que la de 1925, no estableció en forma sintetizada y explícita las causales de inhabilidad, incompatibilidades, incapacidades o de

¹⁴ Actas de la Cámara de Diputados N° 21 de fecha 18 de marzo de 1969, citado por Israel Bórquez, El Tribunal Constitucional y su justificación histórica e institucional. Función y procedimiento. Conferencia sostenida en la Universidad de Valparaíso, octubre de 1982 (texto mecanografiado), p. 43.

cesación en el cargo de los Ministros de Estado, como sí lo hizo respecto de los parlamentarios en los artículos 54, 55, 56 y 57, respectivamente".¹⁵

La Corte Constitucional distinguió en este fallo entre inhabilidades absolutas y relativas; respecto de estas últimas no proporcionó una enumeración taxativa de las que se refieren a los Ministros de Estado, indicando que eran, "entre otras", las que se derivaban de los artículos 8º, inciso 4º y 82 Nº 8º; 9º, inciso 2º, 41Nº 1), inciso 4º, y 57, inciso 8º en relación a sus incisos 1º a 6º de la Constitución. Debe destacarse, por otro lado, que el Tribunal concluyera que las únicas causales de inhabilidad, incompatibilidad, incapacidad o de cesación en el cargo de parlamentarios que contempla la Carta Magna son las contenidas en los artículos 54 a 57 CP. En su sentencia manifestó, además:

"Por consiguiente, las normas jurídicas que establecen esta clase de inhabilidades son prohibitivas, excepcionales y restrictivas y, por ende, conforme a los principios más elementales de hermenéutica jurídica; al intérprete le está vedado crearlas por la vía de la analogía".¹⁶

2.4 Los Atentados contra el Ordenamiento Institucional

El conocimiento y resolución de los atentados contra el ordenamiento institucional sancionados en el artículo 8º CP y regulados en el artículo 82 Nº 7º y 8º CP y en las disposiciones 63 a 72 LOCTC, es atribución exclusiva del Tribunal Constitucional. Estas materias, que han alcanzado gran connotación pública, han sido objeto de cuatro diversos procedimientos ante el Tribunal.

Por el número 7º del artículo 82 CP fue incoado un requerimiento por treinta individuos vinculados al movimiento político (hoy partido en

¹⁵ *Tribunal Constitucional*, Rol Nº 19, Considerando 2.

¹⁶ *Ibid.*, Considerando 6. Véase también al respecto la sentencia del *Tribunal Constitucional* de 1970 recaída en el procedimiento contra el entonces Ministro del Interior José Tohá en el año 1972, Expediente Nº 3, Considerando 26, en: *El Tribunal Constitucional de la República de Chile*, Volumen II, (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1973).

formación) Unión Demócrata Independiente en contra del "Movimiento Democrático Popular" y las organizaciones denominadas "Partido Comunista de Chile", "Movimiento de Izquierda Revolucionaria" y "Partido Socialista de Chile" (fracción Clodomiro Almeyda). El Tribunal, en fallo dividido, declaró inconstitucionales a estas organizaciones.¹⁷

En lo que dice relación a los atentados individuales en contra del ordenamiento institucional previstos en el artículo 8° inciso 1° y 82 N° 8° CP, se han formulado ante el órgano jurisdiccional tres requerimientos. El primero fue iniciado por el Consejo Nacional y el Consejo Metropolitano del Colegio de Periodistas A.G. en contra del entonces Ministro del Interior Enrique Montero Marx, siendo declarado improcedente por el Tribunal;¹⁸ el segundo, contra un grupo de personas, alumnos y funcionarios de la Universidad de la Frontera, de Temuco, declarado inadmisibile por la Corte,¹⁹ y el último, por el Ministerio del Interior en contra del Presidente del proscrito, pero públicamente existente, "Partido Socialista de Chile" (fracción Almeyda) Clodomiro Almeyda, siendo acogido por el órgano jurisdiccional en fallo dividido.²⁰

¹⁷ *Tribunal Constitucional*, Rol N° 21. Para un comentario de los aspectos jurídicos y políticos vinculados a esta sentencia, véase: Teodoro Ribera, Más allá de una inconstitucionalidad. Sobre la inconstitucionalidad del MDP y otras organizaciones, *Revista Política* 10, Santiago, diciembre de 1986, p. 29 y ss.

¹⁸ *Tribunal Constitucional*, Rol N° 16. Los requirentes fundamentaron su presentación en una omisión del Ministro del Interior, a no evitar que periodistas fueran golpeados, ante la presencia de fuerzas policiales, por desconocidos en una manifestación pública, como también en la restricción para que una determinada radioemisora pudiera transmitir libremente espacios noticiosos. El Tribunal indicó, sin embargo, que ninguna de las actitudes mencionadas constituía actos destinados a propagar doctrinas de determinada índole, como lo exige el artículo 8° CP.

¹⁹ *Tribunal Constitucional*, Rol N° 32. El requerimiento (en el fallo no se indica por quién fue presentado) pretendía declarar que a ciertas personas les afectaba la sentencia dictada en contra del MDP y otras organizaciones. El Tribunal lo declaró inadmisibile, toda vez "que los requeridos en esta presentación no fueron parte ni legalmente emplazados en el proceso" del Rol N° 21.

²⁰ *Tribunal Constitucional*, Rol N° 46. Mientras cuatro miembros del Tribunal consideraron que sí incurría el requerido en la infracción al artículo 8° CP, tres se manifestaron en desacuerdo. En términos generales, esta sentencia no

2.5 Los Informes Emitidos para el Senado

El Tribunal Constitucional está llamado a emitir informes para el Senado, con el fin de que este organismo resuelva la inhabilidad del Presidente de la República o del Presidente electo por impedimento físico o mental o para que admita o deseche la renuncia presentada por el Presidente de la República. Esta atribución del Tribunal, consagrada en el artículo 82 N° 9° CP y regulada por el artículo 73 LOCTC, no está actualmente en vigencia. La misma es nueva en nuestro sistema constitucional y no tiene antecedentes en la Carta Magna de 1925, donde el Senado decidía sin tener que oír previamente a otro órgano.²¹ En la regulación actual, sin embargo, el Senado debe oír al Tribunal Constitucional y contar con el respaldo de a lo menos una cuarta parte de los diputados en ejercicio. Esto es así, pues el Tribunal puede emitir su informe sólo luego que le sea solicitado por la Cámara de Diputados o una cuarta parte de sus miembros en ejercicio, no estando facultado el Senado a requerirlo en forma directa (artículo 82, inciso 12° CP).

Esta facultad del Tribunal Constitucional no es propia de un órgano jurisdiccional, más bien de un órgano de consulta, como puede ser un Consejo de Estado, ya que los informes que debe emitir el Tribunal no son obligatorios para el Senado. No parece oportuno, por ello, que la Corte sea conminada a emitir informes en Derecho sobre estas materias, teniendo presente que un rechazo a su dictamen podría generar grandes tensiones políticas.

II. El Tribunal Constitucional y su Autopercepción

1. El Rol del Tribunal a la Luz de sus Sentencias

El Tribunal se ha referido en forma cauta y escueta a su papel en el régimen político-jurídico chileno, buscando, de esta manera, que sean más

incorporó nuevos elementos para la interpretación del artículo 8° CP, recogiendo más bien la propia jurisprudencia del Tribunal. De interés es, sin embargo, que la Corte rechazó, por la vía de la interpretación, la abierta retroactividad de dicho precepto a conductas anteriores a la entrada en vigencia de la Constitución (11 de marzo de 1981).

²¹ Véase al respecto el artículo 43 N° 3° y 4° de la Constitución de 1925 (lo subrayado, cursivo en el original).

bien el tiempo y la calidad de sus fallos los que le otorguen un lugar indiscutido en el sistema constitucional. Esta postura ha influido para que, salvo una charla de nivel académico del entonces presidente del Tribunal, Ministro Israel Bórquez, no se conozcan otras exposiciones de sus integrantes sobre el papel y función del Tribunal Constitucional.²²

La Corte opta en sus sentencias por indicar lo que le compete, de acuerdo a tal o cual procedimiento, evitando pronunciarse en forma general sobre su función constitucional. Esta situación está vinculada también con las diversas y variadas atribuciones que le competen, de acuerdo a la Carta Magna, que van desde el control obligatorio de la constitucionalidad hasta emitir informes no vinculantes para el Senado. Esto ha generado, entonces, que el Tribunal se refiera en cada caso a su papel constitucional, visualizando que las múltiples competencias no permiten adoptar otra postura.

Ante un requerimiento para que resolviera una cuestión de constitucionalidad, surgida durante la tramitación de un proyecto de ley, el Tribunal aclaró su función derivada del artículo 82 N° 2° CP en los siguientes términos:

"El Tribunal Constitucional, en el ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 82 N° 2°, de la Constitución, es un órgano jurisdiccional al que la Carta Fundamental le ha confiado la misión de resolver cuestiones de constitucionalidad concretas que se susciten entre los órganos colegisladores (...).

El Tribunal Constitucional no es, pues, un órgano de consulta en el sentido y alcance de la preceptiva constitucional que pueda incidir en futuros proyectos de ley, ni tampoco está autorizado para emitir dictámenes durante la tramitación de dichos proyectos, sobre materias jurídico-constitucionales abstractas o generales".²³

²² Bórquez, *art. cit.*

²³ *Tribunal Constitucional*, Sentencia Rol N° 23, Considerando 6 (lo subrayado, cursivo en el original). Esta postura trajo como consecuencia, que el Tribunal rechazara por improcedente el requerimiento presentado por la Junta de Gobierno, lo que obligó a dicho órgano legislativo a impetrar uno nuevo. La Corte clarificó, eso sí, en el Considerando 4 de la misma sentencia, los requisitos copulativos que deben concurrir para la procedencia del art. 82 N° 2 CP.

El Tribunal destacó en esta sentencia que por su alcance -debe considerarse de interés para todas las cuestiones de constitucionalidad reguladas en el párrafo 2 LOCTC- su carácter de "órgano jurisdiccional" y no de "órgano de consulta", negándose a conocer materias jurídico-constitucionales que carecen de los requisitos exigidos y que más bien tienen por objeto clarificar dudas sobre los aspectos interpretativos abstractos. La Corte, de esta manera, limitó su propia competencia en beneficio de los órganos políticos, para que sus fallos no restrinjan en forma innecesaria la autonomía legislativa ni petrifiquen situaciones abstractas.

En la misma sentencia, la Corte resaltó la necesidad de que se esté en presencia de conflictos interpretativos relativos a la Constitución, circunstancia ésta que sirve para recalcar que no le compete a este órgano jurisdiccional la solución de contiendas políticas entre los órganos del Estado. Compartiendo la finalidad del Constituyente, indicó que el objetivo primordial de su existencia era:

"Velar por el principio de la "supremacía constitucional" y, además, de *dirimir conflictos que se suscitaren entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo*, por la desigual interpretación de las normas constitucionales de manera tal de evitar la paralización de la labor legislativa por falta de un órgano que resuelva la contienda."²⁴

La autolimitación judicial, que ha influido en forma determinante en el sistema, implementado para declarar la inconstitucionalidad de un precepto, incide también en la forma en que el Tribunal considera que debe resolver las cuestiones jurídicas que se le someten. En la sentencia sobre el Proyecto de Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, al referirse a la "esencia de un derecho", consideró el Tribunal que su misión no era precisarlo desde el punto de vista de la Filosofía del Derecho, correspondiéndole sólo "conceptuarla, desde el punto de vista del ordenamiento positivo y dentro de este ámbito precisar el alcance de la norma constitucional en los términos más sencillos, para que sea entendido por todos y no sólo por los estudiosos de la ciencia jurídica".²⁵ Esto conduce, entonces, a que el Tribunal sea preciso en sus expresiones y no se deje llevar

²⁴ *Ibid.*, Considerando 7 (lo destacado, cursivo en el original).

²⁵ *Tribunal Constitucional*, Sentencia Rol N° 43, Considerando 21.

por la tentación de realizar planteamientos políticos a través de la filosofía jurídica.

2. El Respeto a la Autonomía del Legislador

Uno de los principios que ha iluminado la actividad jurisdiccional del Tribunal es su clara postura de que no es un órgano colegislador como que debe respetar por ello la autonomía del Poder Legislativo para actuar, dentro de los márgenes constitucionales, de la manera que considere más conveniente. La relación existente entre el legislador y el Tribunal Constitucional es de extraordinaria importancia, dado que puede conducir a fortalecer o a desvirtuar el régimen político. Por un lado, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo deben tener presente que el Tribunal no es un "órgano de consulta sobre el sentido y alcance de la preceptiva constitucional que pueda incidir en futuros proyectos de ley",²⁶ ni tampoco una instancia jurídica para resolver contiendas políticas entre las altas autoridades del Estado; el Tribunal, por su parte, ha de tener en vista que su función no es sustituir al Legislador, por lo que debe respetar su autonomía para regular la sociedad dentro de los márgenes de la Ley Fundamental. El Tribunal Constitucional opina sobre este particular, correctamente, que

"sólo le está confiado ejercer un control de constitucionalidad sobre la ley orgánica y no emitir juicios de méritos sobre ella. Si así no procediere se excedería en sus atribuciones transformándose en un órgano colegislador, lo que constituiría una grave infracción a la Constitución".²⁷

Como dice el Tribunal, cuando la Carta Magna autoriza a la ley regular o complementar un Derecho constitucional, al Legislador "debe reconocérsele autonomía suficiente para reglar, en forma prudente, y dentro de latitudes razonables, la materia de que se trata, ya que de lo contrario podría invadirse un campo que es propio de la ley".²⁸ El órgano

²⁶ *Tribunal Constitucional*, Sentencia Rol N° 23, Considerando 6.

²⁷ *Tribunal Constitucional*, Sentencia Rol N° 43, Considerando 22.

²⁸ *Loc. Cit.*

jurisdiccional, de esta manera, debe fiscalizar el respeto al marco constitucional impuesto por la ciudadanía a los poderes instituidos para el cumplimiento de sus funciones, siendo "la ley soberana para elegir el camino que considere más adecuado"²⁹ dentro de dicho ámbito. Al interior del marco constitucional, el Legislador es libre de elegir la regulación que considere más óptima, siendo ésta una decisión propia de los órganos políticos, no sujeta a un control jurisdiccional.

III. La Constitución como Norma Suprema

1. La Legitimidad de la Constitución de 1980

En la sentencia recaída en el proceso en contra de Clodomiro Almeyda por infracción al artículo 8°, inciso 1° CP, el Tribunal fue confrontado con la necesidad de resolver sobre la legitimidad de la Constitución de 1980. La Corte distinguió entre Poder Constituyente originario y derivado o instituido, considerando al primero como "la expresión máxima del Poder del Estado, ya que crea el ordenamiento jurídico fundamental".³⁰ Constatando que "la Carta Fundamental de 1980 constituye una manifestación del Poder Constituyente originario, ya que ella surge como consecuencia del quiebre institucional ocurrido en Septiembre de 1973 y ai margen de las competencias establecidas en la Constitución de 1925",³¹ sostuvo que "le está vedado entrar a conocer de

²⁹ *Ibid.*, Considerando 52.

³⁰ *Tribunal Constitucional*, Sentencia Rol N° 46, Considerando 34.

³¹ *Ibid.*, Considerando 35. La afirmación, la Constitución de 1980 es la expresión del Poder Constituyente originario, es discutible, si se considera que ella es producto del Poder Constituyente asumido por la Junta de Gobierno el 11 de septiembre de 1973. El planteamiento del Tribunal no considera la labor constituyente realizada por la Junta de Gobierno entre 1973 y 1981 y desconoce la relación jurídica existente entre la Constitución de 1980 y las diversas normas y Actas Constitucionales surgidas con anterioridad. Siguiendo la tesis del Tribunal, las normas constitucionales dictadas entre 1973 y 1980, especialmente las Actas Constitucionales, no tendrían relación alguna con la Constitución de 1980, cuando en realidad provinieron del mismo Poder Constituyente e incluso representan parte de la Carta Magna de 1980. Por ello es conveniente distinguir e indicar que la

una pretensión de ilegitimidad de la Carta Fundamental, ya que el hacerlo importaría arrogarse una facultad que no se le ha conferido y lo que es más grave situarse por sobre el Poder Constituyente originario".³² De esta manera, no se manifestó sobre la legitimidad de la Constitución, aceptándola sin entrar a considerar su génesis. Esta posición es comprensible, teniendo en cuenta que, en caso contrario, sería el órgano instituido por la norma el que controlaría a posteriori la legitimidad de su propia existencia. En este sentido, el Tribunal fue enfático en indicar que "carece absolutamente de jurisdicción para entrar a pronunciarse sobre la legitimidad de la Constitución de 1980, ya sea que tal ilegitimidad se apoye en su origen y contenido, ya sea que ella se haga derivar de la gestión realizada por el actual régimen".³³

2. El Término "Constitución" y su Carácter Orgánico

La Corte considera que "La Constitución es el estatuto jurídico de mayor jerarquía dentro del ordenamiento positivo".³⁴ La expresión "La Constitución", que emplea el Constituyente de 1980, por otro lado, se refiere a la Carta Magna vigente en la época respectiva, careciendo el Tribunal de atribuciones para controlar la constitucionalidad de un proyecto que interpreta una garantía consagrada en una Ley Fundamental anterior.³⁵

Constitución de 1980 indudablemente es producto del Poder Constituyente originario, si se le compara con la de 1925, pero también del Poder Constituyente derivado, si se le relaciona con las múltiples normas de rango constitucional dictadas entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1981.

³² *Ibid.*, Considerando 36.

³³ *Ibid.*, Considerando 33.

³⁴ *Ibid.*, Considerando 34.

³⁵ *Tribunal Constitucional*, Sentencia Rol N° 12, Considerando 5, 6 y 7. En este procedimiento, el Tribunal debió dilucidar si detentaba o no competencias para ejercer un control de constitucionalidad sobre una ley interpretativa de un precepto de la Carta Magna de 1925, ya derogada.

La Carta Magna es, para el Tribunal, "un todo orgánico",³⁶ en la cual existe entre todas sus normas una correspondencia y armonía.³⁷ La Corte ha expresado, además, que no es posible atribuir al Constituyente una incongruencia³⁸ o un absurdo³⁹, lo que lleva a presumir una "coherencia *per se* de la Constitución" como una "infalibilidad del Constituyente". El Tribunal otorga, así, una especial importancia a la interpretación sistemática de la Ley Fundamental, para permitir en una mayor medida respetar todas y cada una de sus normas.

3. Los Elementos Esenciales del Sistema Constitucional

El Tribunal confiere un interés especial a ciertos preceptos ubicados casi en su totalidad en el Capítulo I de la Carta Magna, denominado "Bases de la Institucionalidad", considerando que reflejan la filosofía de la Ley Fundamental o bien son disposiciones sobre las cuales descansa todo el sistema constitucional. La Corte sostiene que los artículos 1, 4, 5, inciso 2° y 19, en especial su número 3° inciso séptimo,

"no son meramente declarativos sino que constituyen disposiciones expresas que obligan a gobernantes y gobernados tanto en sí mismas, como también en cuanto normas rectoras y vitales que coadyuvan a desentrañar el verdadero sentido y espíritu del resto de las disposiciones de la Constitución".⁴⁰

El hecho de que el Tribunal resalte el carácter vinculante de estas disposiciones y no las considere como de corte doctrinario, fortalece su

³⁶ *Tribunal Constitucional*, Sentencia Rol N° 33, Considerando 19.

³⁷ *Tribunal Constitucional*, Sentencia Rol N° 5, Considerando 2; Rol N° 21, Considerando 21 y Rol N° 43, Considerando 50.

³⁸ *Tribunal Constitucional*, Sentencia Rol N° 5, Considerando 5.

³⁹ *Tribunal Constitucional*, Sentencia Rol N° 53, Considerando 22.

⁴⁰ *Tribunal Constitucional*, Sentencia Rol N° 46, Considerando 21.

invocación directa como normas vinculantes. De trascendencia es, además, que la Corte visualice estas normas como básicas para interpretar la totalidad de la Carta Magna.

Dentro de este conjunto de preceptos, el Tribunal ha destacado el artículo 1º CP, el cual "es de un profundo y rico contenido doctrinario, que refleja la filosofía que inspira nuestra Constitución y orienta al intérprete en su misión de declarar y explicar su verdadero sentido y alcance del resto de la preceptiva constitucional."⁴¹ La Corte considera, por otra parte, que el artículo 6º CP comprende dos conceptos fundamentales:

"En sus incisos 1º y 2º consagra principios vitales en los cuales descansa la nueva institucionalidad, como lo son: el de la "supremacía constitucional" sobre todas las otras normas jurídicas que integran nuestro ordenamiento positivo y el de la "vinculación directa" de los preceptos constitucionales a las autoridades públicas y a todos los ciudadanos, siendo, por ende, tales preceptos obligatorios, tanto para los gobernantes como para los gobernados".⁴²

El Tribunal concibe, así, la existencia de disposiciones constitucionales de diferente importancia, al sostener que ciertos preceptos adquieren un notable significado para interpretar otras normas,⁴³ por lo que se ubican en el orden constitucional en un lugar privilegiado. De esta manera, surge una distinción entre normas fundamentales y otras meramente instrumentales de las primeras, las que tienen más bien por objeto concretizar sus postulados. Esto permite concluir que debe privilegiarse la aplicación de estas normas esenciales, respecto de las demás disposiciones; que tienen una existencia meramente instrumental y están en una relación de dependencia respecto de las otras.

⁴¹ *Tribunal Constitucional*, Sentencia Rol N° 19, Considerando 9.

⁴² *Ibid.*, Considerando 10.

⁴³ Sobre la existencia de "normas blandas" y "normas duras" a nivel constitucional, véase: Theodor Maunz, "Starke und schwache Normen in der Verfassung", en: Institut fuer Staatslehre und Politik (Mainz) (editores), *Verfassung und Verwaltung*, Bd. 3, Isar Verlag, Muenchen 1952, p. 141 y ss.

4. Las Disposiciones Constitucionales Inconstitucionales

Aun cuando el Tribunal considera la Constitución como "expresión máxima del Poder del Estado", concibe principios y valores básicos fuera del ordenamiento positivo, sobre los cuales descansa o se basa la Carta Fundamental, y que son anteriores y superiores a la misma Constitución y al Estado. La Corte indicó en el requerimiento presentado en contra de don Clodomiro Almeyda:

"Que de lo expuesto en los considerandos anteañores se infiere con nitidez que el ordenamiento institucional estructurado por la Constitución de 1980 descansa sobre ciertos principios y valores básicos, entre los cuales cabe señalar... los siguientes: La libertad del hombre, que los derechos fundamentales de la persona humana son anteriores y superiores al Estado y a la Constitución, razón por la cual ésta no los crea sino que los "reconoce y asegura"; que el Estado en cumplimiento de su finalidad propia, cual es promover el bien común, debe darles segura y eficaz protección debiendo destacarse, en la especie, "la seguridad y certeza jurídica"; que el ejercicio de la soberanía que se realiza por el pueblo y por las autoridades que la Constitución establece reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana y, en fin, que nadie puede ser condenado por hechos anteriores a la norma jurídica que establece la pena".⁴⁴

El reconocimiento expreso de que "el ordenamiento institucional estructurado por la Constitución de 1980 descansa sobre principios y valores básicos" y que existen derechos que emanan de la naturaleza humana, conduce a aceptar restricciones a la labor del Constituyente, como que la norma jurídica emanada de éste, la Constitución, debe estar en concordancia con ese orden sobre el cual descansa o se basa. Esto significa, en otras palabras, que el Tribunal reconoce principios y valores supra-constitucionales que lo obligan y rechaza un poder absoluto de

⁴⁴ *Tribunal Constitucional*, Sentencia Rol N° 46, Considerando 19 (sin destacar en el original).

reglamentación jurídica. Esta fundamentación, que apoyamos, tiene además su respaldo normativo en el artículo 5° inciso 2° CP, donde el propio Constituyente incluyó en el texto fundamental una referencia a derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana y que limitan el ejercicio de la soberanía. La "constitucionalización" de estos derechos, principios y valores, sin embargo, no les quita a los mismos su carácter de normas supraconstitucionales, las cuales cabe reconocer y respetar.

Frente al reconocimiento de esta supraconstitucionalidad surge la interrogante: qué sucede si una norma constitucional o una parte de ella está en contradicción con estos derechos, principios y valores que son obligatorios. ¿Se da una inconstitucionalidad de cláusulas constitucionales? Esta pregunta puede plantearse respecto de la retroactividad del artículo 8° CP, que significaba aplicar un precepto de seguridad a situaciones existentes antes de la entrada en vigencia de la norma.⁴⁵ El Tribunal, ante esta disyuntiva, no declaró inconstitucional dicha retroactividad, sino que, por la vía de la interpretación, restringió su ámbito de validez a partir de la vigencia de la Ley Fundamental, invocando que la interpretación restrictiva era la que "mejor se aviene con los principios contenidos en las normas constitucionales citadas". Para ello, incluso, desestimó la nítida voluntad contraria que constaba en la historia fidedigna del precepto, argumentando que 'la voluntad de la Constitución' claramente expresada en su texto, prevalece sobre ello".⁴⁶ La Corte, de esta manera, si bien no

⁴⁵ Teodoro Ribera, "Alcance y finalidad del art. 8° de la Constitución Política del 80", *Documento de Trabajo*, 31 (agosto 1984), p. 36. En esa oportunidad indicamos claramente, que la retroactividad tenía más bien un carácter político y no jurídico y que incluso en esta calidad no tenía razón de ser, haciendo ver su posible contradicción con el artículo 5°, inciso 2° CP.

⁴⁶ Tribunal Constitucional, Rol N° 46, Considerandos 22 y 23. El Ministro del Tribunal Constitucional Enrique Ortúzar, redactor del fallo, en su calidad de miembro de la Comisión de Estudio, había manifestado: "la norma -refiriéndose a la que luego sería el artículo 8°, inciso 1° CP- debe ser ampliada para que comprenda los actos que vulneran la institucionalidad con anterioridad a la vigencia del acta". Así: Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República, *Actas Oficiales de la Comisión de Estudio*, Talleres Gráficos de Gendarmería, Santiago, 1978, sesión 359, p. 2355.

Aun cuando compartimos la limitación formulada por el Tribunal, debemos, sin embargo, manifestar que no se fundamentó debidamente el rechazo a la historia fidedigna como su opción a considerar la voluntad objetiva del

declaró inconstitucional la retroactividad del artículo 8° CP, limitó su alcance de forma tal, que, de igual manera, perdió su retroactividad, manifestada en forma clara tanto en el texto de la Constitución como en las actas de la Comisión de Estudio que redactó dicho precepto.

Esta postura del Tribunal Constitucional debe ser comprendida sobre la base de la concepción que ha desarrollado en sus sentencias y que hacen referencia a una "infalibilidad del Constituyente" como una "coherencia *per se* de la Carta Magna". En el caso concreto, antes mencionado, sin embargo, surge la interrogante si ante una situación tan nítida puede el Tribunal, a través de la vía de la interpretación, desconocer el claro mensaje expresado en la norma, siendo que la finalidad de la hermenéutica es determinar siempre el verdadero sentido y alcance.

IV. La Interpretación de la Constitución

1. La interpretación de la Constitución

El Tribunal interpreta la Constitución partiendo de la premisa de que la misma es "un todo orgánico", en cuyo cuerpo normativo las diversas disposiciones están armónicamente en una relación de correspondencia. De ahí entonces que una regla fundamental que ha inspirado en forma frecuente al Tribunal para determinar el verdadero sentido y alcance de un precepto es que

"el sentido de una norma de la Constitución no deriva de la simple consideración aislada de un artículo o parte de él, sino del conjunto de prescripciones que se refieren a una misma institución, regla que, por lo demás, constituye una simple aplicación de un principio elemental de hermenéutica"⁴⁷

Constituyente. Ante la situación concreta presentada, mal podía argumentarse que en realidad la retroactividad discutida y sopesada en la Comisión de Estudio no se había "introducido e incorporado en el cuerpo dinámico del derecho" o que era una aparente absorción de una pretendida novedad, tal como lo indica el Considerando 23.

⁴⁷ *Tribunal Constitucional*, Sentencia Rol N° 43, Considerando 5°, Sentencia Rol N° 33, Considerando 19; cfr. también Sentencia Rol N° 43, Considerandos 49 y 50; y Sentencia Rol N° 46, Considerando 40.

La Corte sostiene, que ninguna oración o artículo constitucional debe ser interpretado en forma aislada, sino que en conjunto con otros preceptos que tratan idéntica materia. La finalidad de la hermenéutica constitucional es, por lo tanto, determinar el sentido de un artículo en correspondencia y armonía con otras normas similares,⁴⁸ debiéndose considerar la totalidad de los bienes jurídicos protegidos como excluir "cualquiera interpretación que conduzca a anular o a privar de eficacia algún precepto de ella".⁴⁹ Para dar cumplimiento a estos principios, deben ponderarse los elementos que se contraponen, fijando luego un alcance que permita su máxima satisfacción. Así, por ejemplo, en el Proyecto de Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos estaban en una posición de tensión la seguridad jurídica y el mandato constitucional de una efectiva democracia interna, por un lado, y la autonomía del individuo y de los cuerpos intermedios, por el otro. El Tribunal, en este caso, aceptó una regulación básica para asegurar la democracia interna, pero declaró inconstitucionales diversos preceptos de la ley, ya que restringían en demasía la libertad de los partidos de organizar su vida interna.⁵⁰

Ante la interpretación constitucional practicada por el Tribunal, se ha sostenido que éste ha innovado en las normas de hermenéutica legal contempladas en el artículo 19 y siguientes del Código Civil, al anteponer la interpretación sistemática a la gramatical. Más bien corresponde dilucidar si el Tribunal Constitucional ha introducido una modificación a las reglas clásicas de hermenéutica, las cuales debe respetar en su calidad de órgano jurisdiccional, no así las normas jurídicas consagradas en el Código Civil, que, por ser de mero rango legal, no le son obligatorias como tales.

En realidad, el Tribunal Constitucional, con esta interpretación de la Carta Magna, ha restablecido la importancia de la hermenéutica jurídica, minimizada por muchos a un mero análisis de las palabras y de los signos de puntuación, al no considerar en toda su magnitud los otros elementos

⁴⁸ *Tribunal Constitucional*, Sentencia Rol N° 5, Considerando 2, donde se manifiesta: "...interpretar la ley separando las distintas oraciones de un mismo precepto, prescindiendo de su correspondencia y armonía, no se aviene con clásicos principios de hermenéutica jurídica".

⁴⁹ *Tribunal Constitucional*, Sentencia Rol N° 33, Considerando 19.

⁵⁰ *Tribunal Constitucional*, Sentencia Rol N° 43, Considerandos 49 y 50.

clásicos de interpretación. La interpretación jurídica se caracteriza por utilizar diversos elementos para determinar el verdadero significado y alcance de las normas. Estos elementos, el gramatical, sistemático, histórico y teleológico, sirven en conjunto para extraer el verdadero significado del mensaje incorporado en el documento jurídico. Por ello, el intérprete no debe limitarse a recurrir a sólo uno, sino que a todos ellos. En este sentido es importante insistir, como lo ha hecho el Tribunal, que los cuerpos jurídicos son un todo orgánico, por lo que es incorrecto restringirse exclusivamente a analizar preceptos aislados de ellos. El propio artículo 19, inciso 1º del Código Civil, ordena que "cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu", lo que implica que el intérprete tenga por meta el descifrar el contenido de la ley y no de una sola disposición. La ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional ordena, en el artículo 44, en el procedimiento relativo a los conflictos de constitucionalidad, que el Tribunal debe ejercer el control de las normas cuestionadas en relación a cualquier precepto de la Ley Fundamental, haya sido o no invocado en el requerimiento, vale decir, resalta el carácter orgánico de la Constitución. El Tribunal, por ello, actúa correctamente cuando interpreta la Carta Magna como una unidad coherente, teniendo presente la finalidad de las diversas disposiciones en su conjunto. Bien podemos indicar que el sistema de interpretación de la Constitución ha sido uno de los aportes más significativos del Tribunal al desarrollo del Derecho en Chile.

2. Las Previsiones en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional contempla en sus sentencias, prevenciones dirigidas a determinar un alcance o postura sobre ciertos asuntos sometidos a análisis. Estas prevenciones no tienen por objeto dejar constancia de pareceres discordantes de algunos miembros del Tribunal, constituyendo en realidad advertencias al Legislador o interpretaciones vinculantes sobre tal o cual materia.

El Tribunal ha perfeccionado la técnica de formular las prevenciones. En un principio, dejó testimonio de ellas en la parte considerativa, pero no en la resolutive del fallo.⁵¹ Luego, en las sentencias redactadas

⁵¹ *Tribunal Constitucional*, Sentencia Rol N° 38, Considerando 11.

por el Ministro Sr. Eugenio Valenzuela, se incluyó, cuando es del caso, un acápite especial de la parte considerativa denominado "Previsiones sobre el alcance de determinados artículos del proyecto" y en la parte resolutive se las volvió a mencionar.⁵² Esto pone de manifiesto, que las prevenciones del Tribunal son un elemento vinculante del fallo y no meros considerandos que se tuvieron en vista al resolver la materia sometida a decisión.⁵³

Del análisis de las sentencias del Tribunal pueden distinguirse dos tipos diversos de prevenciones: Por un lado, la que la Corte dirige al Legislador para que repare una situación de inconstitucionalidad latente, sea haciéndole ver sólo dicha necesidad o proporcionándole además pautas generales para la mejor regulación futura; por otro, la prevención de carácter general que el Tribunal realiza para que un precepto o una institución jurídica sea interpretado de una determinada manera. Este último tipo de prevención, se conoce como "interpretación conforme a la Constitución".

3. Las Advertencias al Legislador

3.1 Su Fundamento

El Tribunal se ha visto confrontado con que una determinada normativa es contraria a la Carta Fundamental, pero que su declaración generaría una situación aún más alejada de la Constitución que la consagrada. Ante tal situación, el Tribunal utiliza las prevenciones para advertir al Legislador sobre la carencia de tal o cual materia sometida a su control y le hace presente que no declara su inconstitucionalidad, pues ello traería

⁵² *Tribunal Constitucional*, Sentencia Rol N°s 43 y 50.

⁵³ *Tribunal Constitucional*, Sentencia Rol N° 53, Considerando 25, y su referencia en el punto 4 de la parte resolutive, donde incluso consta que el Tribunal hace "presente a la H. Junta de Gobierno la necesidad de complementar, oportunamente esta ley con las materias indicadas en los Considerandos 11, 18, 19 y 25 de esta sentencia". Una prevención similar se había formulado en idéntico sentido en la sentencia sobre el Proyecto de la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, al indicar la Corte: "El Tribunal no formula reparos constitucionales... en el entendido que será la ley orgánica constitucional del sistema electoral público la que contendrá los requisitos que deberán cumplir dichas personas...". Cfr. *Tribunal Constitucional*, Sentencia Rol N° 43, Considerando 31.

como consecuencia una situación peor a la detectada. De esta manera, la Corte constata, pero no declara una inconstitucionalidad, considerando que el camino adecuado para superarla está en su regulación posterior y no en su rechazo.

Las advertencias al Legislador significan, de esta manera, abandonar la clara distinción en el control normativo entre las disposiciones declaradas constitucionales y las declaradas inconstitucionales al momento de la sentencia, e incorporar también una situación intermedia de "constatación de inconstitucionalidad", dado que se constata, pero no se declara una inconstitucionalidad, pues ello generaría una contradicción mayor con la Carta Magna. La contraposición que se acepta con la Constitución es meramente coyuntural y no esencial, y está motivada por la carencia de la normativa complementaria.

3.2 La Práctica Constitucional

El Tribunal utilizó las prevenciones dirigidas al Legislador en la sentencia sobre el Proyecto de Ley Orgánica Constitucional sobre votaciones populares y escrutinios. En dicho proyecto, el Legislador no respetó la igualdad entre los independientes y los miembros de los partidos políticos en los procesos electorales y plebiscitarios, por lo que el Tribunal habría tenido que declarar inconstitucional la regulación consagrada en favor de los partidos y de la persona propuesta para el plebiscito presidencial, ante la falta de una normativa similar respecto de los independientes. Frente a esta situación, la Corte no declaró la inconstitucionalidad de las disposiciones respectivas y señaló:

"es cierto que el Tribunal Constitucional pudo restablecer la igualdad reparando los preceptos del proyecto (...), pero es cierto también que si así hubiera procedido habría generado una inconstitucionalidad de vastas proyecciones..."⁵⁴

El Tribunal Constitucional formuló así, al Legislador, una prevención y, advirtiéndole la deficiencia del proyecto de ley, lo requirió a que la superara "oportunamente" para obviar una inconstitucionalidad. En esta manera, la Corte constató, pero no declaró una inconstitucionalidad y

⁵⁴ *Tribunal Constitucional*, Sentencia Rol N° 53, Considerando 20.

conminó al Legislador para reparar lo obrado, lo que permitió, entonces, que el Legislador pudiera a través de diversas iniciativas legales cumplir el mandato constitucional.

En el Proyecto de Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios volvió a presentarse una situación similar, al no resguardarse la igualdad entre los independientes y los miembros de los partidos políticos. El Tribunal Constitucional manifestó nuevamente:

"es menester prevenir sobre la necesidad de completar, *oportunamente*, la normativa legal sobre la materia, incluyendo dichos procesos electorales".⁵⁵

El Tribunal no siempre se contenta con advertir al Legislador sobre la carencia de una regulación, dándole también pautas para paliar el déficit legislativo. En la sentencia recaída sobre el Proyecto de Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, el Tribunal indicó:

"de lo expuesto en los considerandos anteriores se infieren algunas reglas concretas que el legislador *deberá tener presente* en la regulación de los procesos electorales y plebiscitarios, para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 1, inciso final, 18 y 19 N° 2, de la Carta Fundamental".⁵⁶

⁵⁵ *Ibid.*, Considerando 25 (sin destacar en el original).

No se trata, en este caso, de meras apreciaciones doctrinarias del Tribunal, sino que, como lo señala la sentencia, "reglas concretas que el Legislador deberá tener presente" al regular una determinada materia. Esta prevención es así, un mandato imperativo que no puede ser desoído y que el Legislador debe cumplir en forma cabal y oportuna.

3.3 Los Límites y Riesgos de las Advertencias al Legislador

Surge aquí la duda si las prevenciones al Legislador atentan o no contra su autonomía para determinar, dentro de los marcos constitucio-

⁵⁶ *Ibid.*, Considerando 17. Véase igualmente el Considerando 11 (sin destacar en el original).

nales, la regulación más conveniente sobre una materia. La respuesta a tal interrogante debe darse en relación a la prevención concreta de que se trata.

Cuando el Tribunal Constitucional advierte al Legislador sobre una carencia en la ley y lo conmina a corregirla "oportunamente", está respetando en un grado sumo la autonomía legislativa. Esto es tal, pues en estricto Derecho el Tribunal debería declarar la inconstitucionalidad y no sólo comunicársela al Legislador. Son las consecuencias posteriores las que le indican que es mejor abstenerse de hacerlo. Si el Tribunal advierte al Legislador sobre una inconstitucionalidad y le impone una regulación precisa, es necesario distinguir si estas pautas reflejan la única interpretación constitucional factible, o sólo exponen un alcance más entre otros que también pueden serlo. Si la Corte conmina al Legislador a adoptar una determinada pauta, siendo que también podrían darse otras alternativas de concretizar el postulado constitucional, el Tribunal atenta en contra la autonomía del Legislador, pues asume una función que no le compete. Distinto es el caso cuando se limita a dar un alcance de un precepto o de una situación determinada y no extrae como consecuencia una regulación específica, dado que sólo está facilitando la comprensión de la Carta Magna.

En el sistema constitucional chileno no existen mecanismos directos para exigir el cumplimiento de las advertencias formuladas por el Tribunal Constitucional al Legislador. Las mismas no pueden ser fiscalizadas por la Corte, salvo que con posterioridad le fuera sometido el mismo cuerpo normativo para su control obligatorio de la constitucionalidad o con motivo a una cuestión de constitucionalidad. En otras palabras, si el Legislador no responde a las advertencias del Tribunal dictando la normativa necesaria, la ley que conlleva implícita una inconstitucionalidad sigue vigente y los preceptos que son contrarios a la Carta Magna no pierden su fuerza vinculante.⁵⁷ A futuro se hace necesario, entonces, tomar medidas para permitir un control amplio y general *aposteriori* de la normativa legal.

⁵⁷ En este caso estaría abierta la posibilidad del recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad.

4. La Interpretación Conforme a la Constitución

4.1 Su Fundamento

El Tribunal Constitucional ha hecho uso en diversas oportunidades de la "Interpretación conforme a la Constitución" para evitar una declaración de inconstitucionalidad de ciertos preceptos contenidos en un proyecto de ley. Este principio, utilizado también en ciertos países con una desarrollada jurisdicción constitucional,⁵⁸ se basa en que una norma no debe ser declarada inconstitucional, mientras su interpretación pueda conducir a determinar un alcance armónico con la Carta Magna. Como ha señalado el Tribunal Constitucional Federal alemán:

"en general tiene valor el principio, que una ley no debe ser declarada nula si puede ser interpretada en consonancia con la Constitución; pues no sólo habla en favor de ello la presunción que una ley está en consonancia con la Ley Fundamental, sino que el principio expresado en esa presunción exige también en la duda una interpretación de la ley conforme con la Constitución".⁵⁹

El Tribunal Constitucional chileno no ha fundamentado la interpretación conforme a la Constitución, siendo su utilización más bien una consecuencia de la interpretación sistemática de la Carta Fundamental. Su aplicación se justifica, sin embargo, tanto desde el punto de vista de la unidad del sistema jurídico, como desde una perspectiva de la presunción de constitucionalidad del actuar del Legislador como de las normas que de él emanan.

⁵⁸ Al respecto véase el trabajo de Volker Haak "Normenkontrolle und verfassungskonforme Gesetzesauslegung", tesis doctoral, Bonn, 1963, sobre su aplicación en la República Federal de Alemania, Austria, Italia y Suiza.

⁵⁹ BVerfGE 2,282 (Decisión del Tribunal Constitucional Federal, Tomo 2, p. 282). Un comentario de la jurisprudencia de este tribunal sobre la interpretación conforme a la Constitución, véase: Hans Spanner, "Die verfassungskonforme Auslegung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts", Archiv des öffentlichen Rechts, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tuebingen 1966, tomo 91, p. 503 y ss.

El orden jurídico contemporáneo es una "unidad normativa" basada en la concordancia entre las diversas disposiciones jurídicas entre sí como entre todas ellas y la Constitución. Todos los preceptos del ordenamiento positivo derivan su validez de la Constitución, por lo que las normas jurídicas deben ser interpretadas en concordancia con la Carta Fundamental, que es la norma suprema en el orden jurídico positivo. Esto demuestra, con claridad, la directa vinculación existente entre la interpretación conforme a la Constitución y la interpretación sistemática, pues quien considera, correctamente, la Carta Magna como un todo orgánico, brindará igual alcance a las disposiciones jurídicas subordinadas a ella.

Por otro lado, está la presunción de constitucionalidad del actuar del Legislador y, de esta manera, de las leyes y proyectos que de él emanan. Tal como el Tribunal Constitucional concibe una "infalibilidad del Constituyente", supone también un actuar del Legislador conforme a la Carta Magna. Esto significa que el Tribunal parte del hecho de que el Legislador conoce la Ley Fundamental y tiene un accionar enmarcado en sus límites, por lo que debe interpretar los proyectos de ley de manera que no estén en contradicción con la Constitución.

4.2 La Práctica Constitucional

Mientras la Corte recurre a la interpretación sistemática para lograr la máxima aplicación de las diversas disposiciones de un mismo cuerpo normativo, hace uso de la interpretación conforme a la Constitución para obtener una armonía más completa entre las normas inferiores a la Carta Magna y ésta. El Tribunal utiliza las prevenciones para formular sus "interpretaciones conforme a la Constitución", las que tienen por objeto dejar constancia que una disposición sometida a control constitucional, debe ser interpretada de una determinada forma y que únicamente en ese alcance está en concordancia con la Ley Fundamental. Las prevenciones son un elemento integrante de la parte resolutive del fallo y obligan como tales a sus destinatarios. La Corte las formula utilizando el término "en el entendido que".

El Tribunal hizo uso de la interpretación conforme a la Constitución en la sentencia recaída sobre el proyecto de Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos e indicó:

"el Tribunal declara que no formula reparos de constitucionalidad a los artículos 3° inciso 1°, 5° inciso 1°, en el

entendido que el alcance de estos preceptos... es el que se deriva del contexto del proyecto y que se precisa en los considerandos siguientes".⁶⁰

4.3 Los Límites y Riesgos de la Interpretación Conforme a la Constitución

Una premisa fundamental de la interpretación conforme a la Constitución es que el órgano jurisdiccional no puede recurrir a ella en contra de la verdadera voluntad del Legislador. Únicamente existiendo dudas al respecto, puede la instancia resolutoria invocarla. Estando esta voluntad claramente en contradicción con la Carta Fundamental no puede el Tribunal aplicarla para forzar una concordancia con la Ley Fundamental, aun cuando del tenor de la disposición o del contexto del proyecto normativo puedan derivarse uno o más significados. La interpretación conforme a la Constitución, por ello, presupone que la voluntad del Poder Legislativo no esté determinada en forma categórica y que el alcance de las disposiciones sometidas a control constitucional permitan un significado en concordancia con la Carta Magna, que no desconozca o modifique el objeto y finalidad del Legislador.

El principio de la interpretación conforme a la Constitución lleva *ínsito* el riesgo de que en la determinación de la "verdadera voluntad" del Legislador, el Tribunal Constitucional imponga más bien la suya. Esta circunstancia se presenta con mayor claridad cuando son posibles diversas interpretaciones que están en concordancia con la Carta Magna, pues en este caso la Corte debe determinar cuál de ellas está más de acuerdo con la intención del Legislador.

5. El Ámbito de la Declaración de Inconstitucionalidad

En las declaraciones de inconstitucionalidad, el Tribunal ha dejado testimonio de una depurada técnica destinada a resguardar al máximo la

⁶⁰ *Tribunal Constitucional*, Sentencia Rol N° 43, Considerando 26. Similar es el tenor utilizado en la Sentencia Rol N° 38, Considerando 11, donde se indicó: "Que el Tribunal previene que considera constitucional el artículo copiado en el numerando anterior en el entendido que debe interpretarse dentro del contexto general del mismo proyecto y en armonía con su finalidad".

autonomía del Legislador. La Corte, por ello, sólo declara la inconstitucionalidad de una norma o parte de ella, cuando, establecida su contradicción con la Constitución, no es posible una interpretación en consonancia con la Carta Magna. Incluso en este caso, el órgano jurisdiccional se abstiene de constatar la inconstitucionalidad, si dicha declaración significa posponer aún más una concretización de los postulados de la Carta Fundamental; vale decir, cuando el resultado de la inconstitucionalidad trae consigo un estado de situación peor al que se produciría temporalmente hasta que el Legislador acoja la prevención formulada.

Respecto al ámbito que abarca una declaración de inconstitucionalidad, el Tribunal limita al máximo sus alcances, para no destruir el proyecto normativo sometido a su control. Ante una situación concreta de inconstitucionalidad, la Corte distingue entre la divisibilidad e indivisibilidad de un precepto o grupo de preceptos. Existiendo la divisibilidad de una disposición, el Tribunal no declara su inconstitucionalidad total, sino que sólo de una parte de ella. En este caso, el Tribunal extrae del artículo la parte inconstitucional, de manera tal que no se destruya la disposición u oración restante.⁶¹ En caso contrario, vale decir, de la indivisibilidad de la disposición o grupo de disposiciones, el Tribunal ordena eliminar la totalidad del precepto e incluso las normas íntimamente relacionadas, con el fin de no poner término a la armonía del cuerpo normativo.⁶² Esto conduce, sin embargo, a que de esta manera se declaren inconstitucionales disposiciones que no lo son, y que deben ser extraídas para no desfasar el proyecto, el que debe ser publicado luego del control de constitucionalidad.

El sistema de declaración de inconstitucional, utilizado por el Tribunal Constitucional, parece oportuno, pues procura resguardar al máximo la autonomía del Legislador. Sin embargo, debe tenerse presente

⁶¹ Véase como ejemplo Tribunal Constitucional, Sentencia Rol N° 43, Considerando 38.

⁶² *Ibid.*, Considerando 42, se refiere a la indivisibilidad de una disposición que tiene un componente inconstitucional e indicó: "Que, dada la indivisibilidad de la norma, basta para declarar su inconstitucionalidad la circunstancia de que ella, (...), vulnere la preceptiva constitucional", Cfr. también la Sentencia Rol N° 53, Considerando 58. En esta última sentencia la Corte tuvo posibilidad de referirse a la indivisibilidad existente entre diversos preceptos y manifestó en el Considerando 69: "Que atendido el hecho que el artículo 109 del proyecto supone necesariamente la existencia del artículo 108, formando con él un todo indivisible, se declaran inconstitucionales los artículos 108 y 109 del proyecto remitido".

que esta técnica de control no debe aplicarse cuando la declaración parcial de inconstitucional lleva consigo una modificación del objeto y finalidad del proyecto normativo. En este caso, el Tribunal debe necesariamente declarar la inconstitucionalidad total del proyecto, dado que de lo contrario se produciría la publicación de un proyecto que no responde a la voluntad originaria del Legislador. □

ENSAYO

EL ASCENSO DEL MUNDO OCCIDENTAL 1500-1700*

Douglas C. North
Robert P. Thomas*****

Los estudios sobre el desarrollo de algunas naciones europeas han considerado en su análisis factores racionales, culturales y religiosos; la historia económica de esos países, sin embargo, proporciona elementos de juicio tal vez más esclarecedores y menos controvertidos. La mayor o menor celeridad con que los distintos sistemas económicos reconocieron los derechos de propiedad; el éxito o el fracaso que tuvieron para contrarrestar las potestades económicas de la Corona o las decisiones que tomaron para liberarse de las estrictas regulaciones que obstruyeron la competencia en el período medieval, constituyen efectivamente variables claves tanto del retraso como del dinamismo que distinguió, a partir del siglo XV, el comportamiento de las distintas economías europeas.

Reconocer los factores que gravitaron en uno y otro sentido no es sólo un tributo al rigor de la información histórica, es también una lección de las ventajas que ofrecen al desarrollo económico la libertad, la competencia y la apertura comercial, de tanta trascendencia en los albores de los tiempos modernos como en la época actual.

* Este estudio corresponde a los cinco últimos capítulos del libro *The Rise of the Western World: A New Economic History*. La obra fue publicada originalmente

Política Fiscal y Derechos de Propiedad

Una organización económica eficiente es requisito fundamental para el crecimiento económico. Cuando dicha organización existe, la sociedad crecerá si lo desea. En la situación ideal, la organización económica cabalmente eficiente, al ofrecer los incentivos adecuados, aseguraría que las tasas de retorno privada y social fueran iguales para cada actividad y que ambas fuesen iguales entre todas las actividades económicas. Dicha situación exigiría que cada individuo desee maximizar su riqueza y que tenga derecho a emplear, como le parezca conveniente, su tierra, su mano de obra, su capital y demás pertenencias. De igual modo se requiere que sólo él tenga derecho a transferir sus recursos a un tercero y que los derechos de propiedad estén definidos de manera tal que nadie se beneficie ni se perjudique debido al empleo que él da a lo que le pertenece.

Si se instituyera un Shangri-La económico semejante para el conjunto de la sociedad, se realizaría la cantidad correcta de investigación y desarrollo, los conocimientos nuevos se aplicarían a las actividades económicas en el momento oportuno, se dispondría y utilizaría el monto adecuado de capital humano y físico y cada uno de los factores de producción recibiría, en el margen, el valor de su contribución a la producción. En resumen, la sociedad crecería a la tasa óptima que determine su preferencia por bienes presentes en relación a bienes futuros.

Ni en los tiempos modernos han existido estas condiciones, pues los costos de transacción para establecer semejante organización económica serían prohibitivos. Los derechos de propiedad siguen mal definidos y mal cumplidos, los retornos privados y sociales de ciertas actividades son siempre divergentes, por cuanto algunos de los costos o beneficios que corresponden a un individuo que usa sus recursos o los transfiere serán acumulados por un tercero. La discrepancia persiste, porque, dada la organización política y económica actual de la economía, los costos de eliminar cada externalidad superarían a los beneficios. En una situación determinada, podría resultar demasiado caro negociar un contrato con cada una de las personas afectadas por una actividad económica, o podría ser imposible medir eficientemente los costos o beneficios externos impuestos o influir en el gobierno para que cambien la situación. La corrección se basa, pues, en los costos tanto contractuales como de medición, y dondequiera que ellos estén presentes, la externalidad persistirá hasta que ocurran cambios en el mundo económico que aumenten los beneficios en relación a los costos de internalizarla.

En cierta medida la creciente población de la Edad Media determinó dicho cambio en los valores relativos. Como resultado, ocurrieron

adelantos hacia el mejoramiento de la organización económica de Europa occidental. La relación señor-siervo, por ejemplo, cedió lentamente el paso a una relación terrateniente-ocupante (o terrateniente-inquilino) y asalariados. Con igual lentitud, a medida que la multitud de derechos consuetudinarios sobrevivientes se incorporaba y consolidaba, la ley "consuetudinaria" no escrita cedió cada vez más ante un cuerpo de leyes escritas que definían expresamente los derechos personales y de propiedad. En los mercados de factores, especialmente, las condiciones mejoraron. La mano de obra quedó en general libre para buscar mejores recompensas y conservar la mayor parte de lo que ganaba. También se llegó a considerar la tierra como un bien susceptible de transferencia.

Con todo, los mercados de capitales y la organización del comercio seguían afectados por leyes contra la usura y por el concepto ético del precio "justo", los que se podían obviar, únicamente, mediante alternativas más costosas. Los mercados de bienes, especialmente los manufactureros, eran a menudo monopólicos y a los extraños se les impedía entrar en el negocio. Había escasos incentivos para la inversión en investigación o desarrollo. Aun cuando comenzaron a existir los derechos de propiedad, su ejercicio seguía en duda y sujeto a los caprichos de la situación política derivada del nacimiento de los Estados-naciones. El proceso mismo del cambio económico y político iba acompañado de costos adicionales por la incertidumbre acerca de lo que serían las disposiciones futuras.

Continuando con nuestro resumen de las condiciones medievales cambiantes, originadas por el crecimiento demográfico, recordemos que a medida que se ampliaba el mercado, la eficiencia exigió el reemplazo de las obligaciones de servicio por pagos en dinero, dentro de una nueva relación contractual. En consecuencia, la servidumbre desapareció, la mano de obra quedó libre para buscar recompensas mejores, la tierra recibió alquileres y la relación básica feudal-solariega se marchitó y murió. Además, gracias a una economía de mercado, los gobiernos ahora podrían recibir impuestos en dinero en lugar de servicios y por tanto pudieron contratar sus propias burocracias y ejércitos especializados a medida que los necesitaban.

En general, con excepción del mercado de capitales, el mejoramiento en la organización de los mercados de factores, durante la Edad Media, se anticipó al de los mercados de productos. Estos, fuera de las ferias internacionales, estaban plagados de deficiencias en los gremios privilegiados y monopolios. Las ganancias derivadas de extender la economía de mercado en toda Europa se produjeron a pesar de estos inconvenientes.

Las mayores ganancias que se alcanzaron durante el período moderno temprano residieron en mejorar la eficiencia con que los bienes se

podían intercambiar. La producción para el mercado significa, además de producir el bien, la realización de diversas transferencias, hasta que el bien llega al consumidor. El perfeccionamiento en los métodos de producir bienes tanto agrícolas como manufacturados se vio trabado por la ausencia de derechos de propiedad que protegieran las nuevas técnicas. Durante esta época, en general, cuando el cambio tecnológico ocurrió fue, como en la Edad Media, producto de la especialización por ampliación del mercado. La producción de bienes agrícolas, debido a la cantidad fija de tierra, estaba sujeta a retornos decrecientes, en tanto que la manufactura, que no tenía esa carga, mostraba retornos constantes proporcionales.

Además de los recursos que se usan directamente en la producción de bienes, están los que se usan para transferir dichos bienes. La transferencia de bienes entre unidades económicas exige el suministro de informaciones acerca de las oportunidades de intercambio, o costos de búsqueda, la negociación de las condiciones del intercambio, o costos de negociación, y la determinación de los procedimientos para exigir el cumplimiento del contrato, o costos de cumplimiento. Los costos de suministrar todos los servicios correspondientes se llaman aquí costos de transacción.

La demanda de servicios del sector de transacciones, por parte de la economía, se deriva de la demanda de los productos que se intercambian: una cosa va con la otra. La demanda de bienes en el mercado es función de las ganancias potenciales del intercambio, las que dependen, como hemos visto, de las preferencias de los individuos y de la dotación de recursos entre regiones. El crecimiento de la población, donde lo hubo, durante el período moderno temprano, continuó ampliando las ganancias potenciales del intercambio en toda Europa occidental, como lo había hecho en la Edad Media.

Donde las ganancias potenciales del intercambio aumentaron, también se incrementó la demanda de transacciones. El sector de transacciones, al contrario de la producción de bienes industriales o agrícolas, está sujeto a economías de escala. Es decir, que a medida que aumenta la producción del sector, el costo unitario de los intercambios disminuye. Las economías de escala dependen de una función de costo con un componente fijo. A medida que aumenta la producción del sector, el costo unitario del componente fijo disminuye. Así, una economía de mercado en crecimiento puede aumentar el ingreso per cápita de sus habitantes, en ausencia de cambio tecnológico, si las ganancias debidas a las economías de escala en las transacciones pesan más que las pérdidas debidas a la productividad decreciente de la agricultura.

Hay ciertos costos fijos en cada una de las tres categorías de costos de transacción. Los costos de búsqueda, por ejemplo, contienen un gasto

fijo en reunir informaciones sobre el mercado. Una vez reunida la información, cualquier número de compradores y vendedores puede hacer uso de ella. El costo de reunir la información no se ve afectado por el número de personas que la usan. Así, cuanto mayor es el número, menor es el costo unitario. El costo de difundir la información sobre el mercado es proporcional, probablemente, a la distancia, pero la centralización de vendedores y compradores en un solo mercado también reduce el costo unitario. Es probable que los costos de negociación, en un momento cualquiera, sean variables, pero a medida que aumenta la escala de las transacciones resulta conveniente instituir prácticas normales o condiciones básicas de intercambio, a partir de las cuales se inicia la negociación. Así, no es preciso regatear en torno a todas las cláusulas de un convenio. Los costos de cumplimiento también están sujetos a economías de escala, por cuanto hay un costo fijo en establecer procedimientos y leyes, y en influir sobre el gobierno. Así, a medida que aumenta la escala de las transacciones, disminuye el costo unitario de usar el mercado.

Dados los mejoramientos de los mercados de factores que se habían producido en la Edad Media, quedaban importantes ganancias por realizar en el sector de transacciones y en el mercado de capitales, estrechamente vinculados. La ausencia, hasta el fin del período, de un medio eficaz de estimular la invención sirvió de freno al desarrollo de nuevas técnicas productivas. No obstante, ya se tenía el conocimiento necesario para mejorar la eficiencia del mercado, pues lo habían desarrollado anteriormente los italianos. Sólo quedaba adaptar estos mejoramientos a medida que la escala de las transacciones lo justificara.

Los países que alteraron sus instituciones fundamentales para explotar estas oportunidades crecieron, pero no era inevitable que ello ocurriera. Porque a medida que el intercambio se extendía, se creó la necesidad de contar con unidades políticas más grandes que definieran, protegieran e hicieran cumplir los derechos de propiedad en zonas más extensas (con lo que se internalizaban algunos de los costos del comercio a larga distancia). El suministro de servicios gubernamentales estaba también sujeto, en cierta proporción de la producción, a economías de escala. Una vez expresado, un conjunto de derechos de propiedad se puede extender casi indefinidamente a otros campos, con escaso costo adicional. Por ejemplo, un sistema judicial que resuelva las controversias y haga cumplir la ley es más eficaz cuanto más especializado. La capacidad para contratar mercenarios a medida que se les necesita, o mantener un ejército permanente, permitió el suministro de protección con mayor eficiencia a una zona más extensa.

Entre los siglos XIII y XV hubo también una serie de cambios

tecnológicos importantes en la forma de hacer la guerra, entre los cuales los más destacados fueron el arco, la pica y la pólvora (y en consecuencia el cañón y el mosquete). No está claro si el desarrollo de una economía de intercambio fue condición suficiente para ampliar la escala óptima de la guerra o si ella aumentó debido a las innovaciones mencionadas. Con todo, la consecuencia global fue que las condiciones de supervivencia política cambiaron radicalmente y exigieron no sólo mayor número de soldados para que el ejército tuviera una dimensión eficaz, sino mucho más preparación y disciplina (de particular importancia para contar con piqueros eficaces), y equipos mucho más costosos, compuestos de cañones y mosquetes. La edad del caballero con armadura y lanza y la edad de la caballería habían pasado. Era, en cambio, la edad del arcabucero genovés, del arquero inglés (o gales) y del piquero suizo, todos por alquilarse al mejor postor.

A medida que las demandas de una economía de mercado en crecimiento presionaban de este modo para el establecimiento de unidades de gobierno más grandes, la multitud de solares locales encaraba la opción entre agrandar sus propias jurisdicciones sobre los solares vecinos, combinarse con otros solares para hacerlo, o ceder algunas de sus prerrogativas políticas tradicionales. Comenzando con el ascenso del mercado, en toda Europa occidental las unidades políticas regionales y nacionales asumían cada vez más funciones de gobierno, en una marejada creciente que finalmente condujo a la creación de los Estados-naciones.

Aquí podemos detenernos con provecho en nuestra narración histórica para ofrecer una analogía tomada de la teoría económica. Véase el caso de una industria competitiva con gran número de firmas pequeñas. Se introduce un cambio que lleva a economías de escala en una proporción importante de la producción, de modo que la eficiencia de una firma es mucho mayor. La senda desde el antiguo equilibrio competitivo hasta una solución oligopólica nueva (y probablemente inestable) será la siguiente: las pequeñas firmas originales tendrán que crecer, o bien combinarse, o bien verse obligadas a quebrar. El resultado es un número menor de firmas grandes, de dimensión óptima, pero aun así los resultados son inestables. Se realizan innumerables esfuerzos por coludirse y fijar precios, pero existen igualmente ventajas para aquella firma que se desentienda de lo convenido. El resultado se manifiesta en períodos de tregua interrumpidos por períodos de competencia a muerte.

Si trasladamos esta descripción al mundo político de esta época tenemos una analogía exacta. Entre 1200 y 1500 las numerosas unidades políticas de Europa occidental pasaron por un sinnúmero de expansiones, alianzas y combinaciones en un mundo de intrigas y guerras incesantes.

Mientras iban surgiendo los Estados-naciones, los períodos de paz se veían constantemente interrumpidos. En suma, fue una época de guerra, diplomacia e intrigas cada vez mayores. La magnitud del costo creciente era pavorosa. Un año de guerra representaba un aumento a lo menos cuádruple de los costos del gobierno, y la mayoría de los años se caracterizaron por ser de guerra, no de paz. Los monarcas se veían continuamente asediados por deudas inmensas y obligados a recurrir a medidas extremas; el fantasma de la bancarrota era una amenaza constante y, en muchos Estados, una realidad. Efectivamente, los príncipes no eran libres, estaban amarrados a una crisis fiscal desatada y sin término.

El curso de los acontecimientos no era ni suave ni indoloro. Cada unidad política creciente encaraba no sólo problemas fiscales angustiosos sino la competencia inevitable con rivales ambiciosos, lo que acarreaba interminables alianzas, combinaciones, intrigas políticas y aun guerras. El costo de la consolidación y expansión, por cualquiera de estas vías, era enorme en la escala de las rentas feudales tradicionales.

La situación se agravó con el decrecimiento de la población en el siglo XIV y por el hecho de no recuperarse en el siglo siguiente. Las guerras entre los incipientes Estados regionales y nacionales de los siglos XIV y XV les demostraron que el uso de soldados profesionales preparados y disciplinados había aumentado el tamaño óptimo de un ejército y que cada soldado costaba más, por el alza relativa de los salarios debida a la declinación demográfica. Por la misma razón, el valor monetario de las obligaciones feudales, a menudo basadas en el alquiler de las tierras, disminuyó. Frente a las crisis financieras incesantes, los Estados-naciones embrionarios en competencia pronto cayeron en la cuenta de que la supervivencia exigía rentas aun mayores, las que sólo podían provenir de fuentes nuevas. Aquellas unidades políticas que se mostraron relativamente más eficientes en resolver sus problemas fiscales sobrevivieron; a las relativamente ineficientes las absorbieron sus rivales.

Frente a rentas en disminución y necesidades financieras en aumento, los príncipes de Europa encaraban un dilema cada vez más serio. La costumbre y la tradición fijaban límites a las exacciones que podían imponer a los señores de rango inferior y, como lo atestigua ampliamente la Carta Magna, el rey que sobrepasaba la frontera de la costumbre aceptada encaraba la posibilidad, siempre presente, de la rebelión. Muchos de los vasallos del rey eran tan poderosos como él (de hecho, los duques de Borgoña tenían mucho más poder que el rey de Francia) y, concertados, lo eran por cierto mucho más. Con frecuencia había más de un contendor activo por el trono, pero, aun en ausencia de un contendor activo, los vasallos poderosos planteaban una amenaza inminente continua, ya sea de

derrocar al rey desde el interior, o bien de colaborar con las amenazas de invasión desde el exterior (como lo hicieron los duques de Borgoña con Inglaterra en contra de la corona francesa). Quedaba la posibilidad de pedir el dinero prestado, como podía atestiguarlo indudablemente una larga sucesión de banqueros, primero italianos, luego alemanes, y ésta constituyó una manera importante de hacer frente a la crisis de corto plazo que representaba una guerra. Pero a un príncipe no se le podía demandar, y en consecuencia el prestamista cobraba una tasa de interés elevada (disfrazada, por lo común, para obviar las leyes sobre usura) por el alto riesgo, o garantías (primero fueron las tierras de la corona, luego las joyas de la corona, o el provecho de concesiones aduaneras o monopolísticas). El incumplimiento era común. Eduardo III arruinó a los Peruzzi y los Bardi, y más adelante Carlos V y Felipe II arruinaron a los Genoveses y los Fugger. El mercado de capitales para los príncipes fue no sólo una de las actividades más florecientes del período sino una fuerza considerable en el desarrollo de los centros financieros de Florencia, Amberes y Amsterdam.

Con todo, los préstamos, si habían de ser reembolsados, exigían rentas fiscales. Los préstamos podían ayudar al rey a superar la situación de guerra, pero luego debía encarar la pavorosa tarea de reembolsarlos. Si bien los préstamos a los príncipes constituyeron una importante influencia en el aumento de los mercados de capitales, el desarrollo de una fuente regular de rentas con que pagar los préstamos fue la influencia directriz de las relaciones entre el Estado y el sector privado.

Aun cuando era seguro que finalmente se organizarían unidades políticas más grandes, la cuestión era: ¿cuáles de los muchos Estados pequeños, mediante la exhibición de una relativa eficiencia, podrían probar que tenían derecho a seguir existiendo? Cada uno de los Estados, sumido en una lucha por sobrevivir, buscaba con desesperación fuentes nuevas de rentas fiscales. La confiscación ofrecía una solución de corto plazo, pero a la larga era probable que resultara costosa, cuando no fatal. Como alternativa, el Estado podía ofrecer, por cierto precio, un beneficio al sector privado mediante la redefinición o modificación de los derechos de propiedad, o la exigencia más eficiente del cumplimiento de los que ya existían. Se podía cobrar por el permiso del Estado para explotar oportunidades de comercio rentables, que se habían descubierto recién o que el mercado de expansión o contracción había tornado viables.

Puesto que dichos favores tocarían ciertamente al mejor postor, no había ninguna seguridad de que estos cambios institucionales fueran más eficientes desde el punto de vista de la sociedad; dado el estado en que se encontraban los derechos de propiedad en 1500, la tasa privada de retorno de la mayoría de las actividades tendía a ser sustancialmente distinta de la

tasa social. Aquí, precisamente, hay un punto decisivo en nuestra argumentación: la diferencia en el desempeño de las economías de Europa occidental, entre 1500 y 1700, fue en su mayor parte consecuencia del tipo de derechos de propiedad que crearon los Estados emergentes, en respuesta a sus crisis fiscales incesantes. Veamos por qué ocurrió así.

Para entender la situación general, debemos explicar las funciones del Estado contrastándolas con un telón de fondo más amplio, del que se necesitaría para tratar el mundo feudal por sí solo. Aun en nuestros días, el gobierno es en primer lugar una institución que vende protección y justicia de sus gobernados. Para esto monopoliza la definición de los derechos de propiedad sobre bienes y recursos y los hace cumplir, y otorga el derecho a transferir dichos bienes. A cambio de este servicio el Estado recibe pago en forma de impuestos. Puesto que las economías de escala en el suministro de protección y justicia hacen que esta transacción sea potencialmente valiosa para los gobernados, existe una base para un intercambio ventajoso para ambas partes. Mientras continúen las economías de escala, la protección más amplia que brinda el Estado y la ejecución de los derechos de propiedad aumentan el ingreso de todos los gobernados y este ahorro se divide, de alguna manera, entre ellos y el Estado.

¿Qué es lo que determina la división de estos ahorros? A los ciudadanos les interesa recibir el máximo posible del incremento del ingreso; pero también le interesa al Estado, puesto que su misma supervivencia en este período depende a menudo de la maximización de las rentas actuales.

En los inquietos siglos XIV y XV más de un proveedor en potencia estaba ansioso de proporcionar a una zona servicios gubernamentales a cambio de rentas. Numerosos vasallos poderosos de un rey, dentro de una unidad política cualquiera, estaban muy dispuestos a encargarse del control. Del mismo modo, los extraños, reyes o duques rivales de otras unidades políticas, estaban siempre al acecho, listos para hacerse del poder. Los gobernados, lógicamente, aceptarían aquel "Estado" que les ofreciera el mayor porcentaje de las ganancias procedentes de la administración más amplia, la protección y la justicia. De hecho, la solución "ideal" para los gobernados era aquella en la cual se les delegara a ellos el poder "constitucional" de fijar el precio (impuesto), en tanto que lo contrario valía desde el punto de vista del monarca, cuya seguridad dependía del grado en que la Corona tuviera libertad de acción para determinar el origen y la tasa de la tributación. Cuanto más poder monopólico podía reclamar un príncipe existente, esto es, cuando menos próximos y amenazantes se mostraran sus rivales, tanto mayor era el porcentaje de rentas que el Estado podía apropiarse.

En Inglaterra, el Parlamento había logrado arrebatarle al monarca el control del poder para cobrar impuestos. En Francia, el caos del siglo XV, en el cual todos los derechos de propiedad fueron inciertos, condujo a los Estados Generales a entregarle a Carlos VII el poder sobre la tributación, a cambio de una promesa de mayor orden y protección contra las bandas errantes de mercenarios merodeadores y de invasores ingleses. En el curso de cumplir su promesa, el rey francés eliminó a sus rivales más próximos y colocó a la Corona en mejor situación para exigir una proporción mayor del ahorro social que había generado el gobierno. La estructura de la economía debe determinar siempre a cuáles sectores de la economía el Estado puede cobrar impuestos con máximo provecho.

Los beneficios netos para el Estado de alterar y proteger los derechos de propiedad los determinarán no sólo los beneficios sociales sino también los costos de transacción. Las ganancias que puede realizar el Estado con la creación de nuevos derechos de propiedad dependen de los beneficios o ahorros reales que se generan, menos el costo de crear la nueva institución. El costo de negociar y crear las nuevas instituciones, de medir los beneficios, cobrar los impuestos correspondientes y hacer respetar los nuevos derechos de propiedad debe restarse del ahorro de la sociedad para obtener las rentas que el Estado gana directamente. Cada uno de los jóvenes Estados-naciones, bajo las tensiones y presiones urgentes del período moderno temprano, tenía el mayor interés en lucubrar nuevas instituciones que maximizarán sus ingresos inmediatos. Se da por sentado que, vistas las presiones urgentes, las nuevas instituciones que se crearon a menudo no fueron las que maximizaban la ganancia de la sociedad.

El gobierno, por ejemplo, podía, con la misma facilidad, seguir otorgando o protegiendo derechos de propiedad ineficientes (como los monopolios y los gremios) o crear derechos más eficientes, garantizando mercados abiertos, por ejemplo. Era fácil identificar a los beneficiarios de un monopolio, medir los beneficios privados y negociar el impuesto con presteza. No era difícil para el Estado velar por el cumplimiento del monopolio, pues el dueño de éste podía denunciar las violaciones a las autoridades, y la cobranza del impuesto era simple. El otorgamiento de privilegios era una fuente de rentas para el Estado potencialmente lucrativa y relativamente barata. En cambio, la creación de un mercado abierto encierra gran dificultad para identificar y negociar con los beneficiarios y las incertidumbres y dificultades de establecer un impuesto y cobrarlo son múltiples. No obstante, si, debido a las limitaciones que enfrenta el Estado, la creación y ejecución de un derecho de propiedad de este tipo aparece como la fuente de ingresos más rentable, entonces se creará dicho derecho.

Los grados de libertad que tenía un príncipe en procura de rentas variaban ampliamente en toda Europa. Podía confiscar la riqueza, pero así tenía una fuente de renta por una sola vez. Podía exigir un préstamo forzoso a sus subditos si lograba convencerlos de que los amenazaba un ataque o una invasión. Podía cambiar el otorgamiento de privilegios por rentas. Estos privilegios consistían esencialmente en la concesión de derechos de propiedad o la garantía de protección de derechos de propiedad para renta. Es claro que había economías de escala; en efecto, el Estado tomaba la protección de los derechos de propiedad de manos de las sociedades voluntarias. A medida que el intercambio y el comercio crecían más allá de los límites del solar y del pueblo, los agricultores, comerciantes y despachadores hallaron que los costos privados de la protección se podían reducir en manos de una autoridad coercitiva grande. Existía la base para un intercambio ventajoso para ambas partes, entre gobierno y gobernados, pero no había dos monarcas que tuvieran que lidiar con economías idénticas. Puesto que los particulares del sector privado siempre tenían el incentivo del "independiente" para evadir el impuesto, el monarca tenía que descubrir una fuente de ingresos que fuera mensurable y fácil de cobrar. En contraste con las estructuras tributarias de hoy, no se disponía de una estructura institucional capaz de emprender dichas actividades y, en consecuencia, en la mayoría de los casos los costos de información eran tan elevados que imposibilitaban las alternativas modernas. Dos extremos ilustran el dilema y las posibilidades abiertas al esforzado Estado: 1) Cuando el comercio exterior era parte importante de la economía, los costos de medir y cobrar impuestos eran típicamente bajos, más bajos aún en el caso del comercio con transporte por agua, pues el número de puertos era limitado. 2) Cuando el comercio era principalmente local, dentro de un pueblo o una zona geográfica pequeña, o era principalmente interno a la economía, el costo de medir y cobrar los impuestos al comercio era típicamente mucho más alto.

En el primer caso, un impuesto a las importaciones o exportaciones era, probablemente, el tributo más eficiente desde el punto de vista del Estado. En el segundo caso, la concesión de monopolios o impuestos a los factores de producción podía ser lo más eficiente. En todo caso, la índole del tributo y la forma en que se le imponía eran decisivas para la eficiencia económica.

En el espacio de este capítulo no podemos hacer más que enumerar algunos de los recursos diversificados (e ingeniosos) que usaban los príncipes para cambiar derechos de propiedad por rentas. En Inglaterra el derecho a enajenar la tierra se concedió en 1290 (en 1327 para los nobles), mediante el Estatuto *Quia emptores* porque el rey de otro modo perdería

rentas por subfeudación; más tarde aún (1540) se promulgó el Estatuto de Voluntades, para permitir la herencia, porque estaba perdiendo rentas debido al empleo extenso de los "usos". Hubo situaciones similares en Francia, Champagne y Anjou, en el siglo XIII, no sólo para impedir la pérdida de rentas sino para imponer tributos a las transferencias de tierras. Se otorgaban a las ciudades privilegios de monopolio y comercio a cambio de rentas; se otorgaban a los mercaderes foráneos derechos legales y exención de restricciones gremiales, a cambio de rentas. A los gremios se les concedían privilegios exclusivos de monopolio a cambio de pagos a la Corona; se imponían derechos de aduana a las exportaciones e importaciones a cambio de privilegios de monopolio. En ciertos casos la Corona debió otorgar a los organismos "representativos" el control de las tasas de impuesto a cambio de renta.

Este último punto merece acento especial y mayor elaboración, pues constituye la clave de los patrones diferentes de desarrollo que observamos después del año 1500. ¿De qué cosas tuvo que desprenderse el príncipe para conseguir las rentas tributarias indispensables para sobrevivir?, esto es, ¿en qué se basaba su fuerza de negociación frente a sus "gobernados"? El argumento que se presenta más adelante propone tres consideraciones básicas: 1) las ganancias marginales de los gobernados derivadas de que el Estado adoptara la protección de los derechos de propiedad de sociedades voluntarias; 2) la proximidad de competidores en situación de proporcionar el mismo servicio, y 3) la estructura de la economía que determinaba los beneficios y costos para la Corona de distintas formas de tributación.

Ahora podemos volver al asunto central. La combinación de variables que se describe más arriba no ofrecía ninguna seguridad de que cualquier Estado emergente fuera a establecer un conjunto de derechos de propiedad dirigidos a estimular el crecimiento económico en el largo plazo. Durante este período las mayores ganancias debían derivar del estímulo al sector de transacciones. Las necesidades fiscales del gobierno primaban siempre, sin embargo, y el monarca podía raras veces, o nunca, darse el lujo de contemplar las consecuencias de reformas y rentas a varios años plazo. Estaba en juego la supervivencia. Dado este horizonte temporal tan corto, no es en absoluto extraño que la maximización del valor actual del ingreso estatal condujera con frecuencia a la formación de derechos de propiedad que efectivamente sofocaban el crecimiento económico. Además, una combinación diferente de factores puede, accidentalmente quizá, llevar a derechos de propiedad más adecuados para conducir a la instauración de un desarrollo de largo plazo.

En esta última parte vamos a analizar el comportamiento diferente

de las economías de Europa occidental (dadas las limitaciones de las pruebas disponibles) y luego, usando el marco que se definió más arriba, delinearemos el surgimiento de los conjuntos contrastantes de derechos de propiedad que, por una parte, produjeron el crecimiento sostenido de los Países Bajos e Inglaterra, y, por la otra, condujeron al retraso relativo, en el caso de Francia, y al estancamiento y deterioro en el de España.

El Período Moderno Temprano

El año 1500 goza de amplio reconocimiento entre los historiadores como la línea divisoria entre el mundo medieval y el mundo moderno. Los dos primeros siglos de esta nueva época contuvieron muchos acontecimientos de importancia histórica, tan diversos como una revolución de los precios, una revolución comercial, una reforma, un renacimiento, viajes de descubrimiento, la colonización del Nuevo Mundo, el desarrollo del comercio mundial y el surgimiento de Estados nacionales como forma dominante de organización política en Europa.

La índole del estudio histórico aclara en parte la lamentable falta de explicación de los hechos relevantes que se observan en estos dos siglos. La mayoría de los historiadores profesionales comparten la tendencia de moda de despreciar las generalizaciones y prefieren especializarse en cierto campo durante un período preciso. Por eso son pocos los estudiosos que han intentado alguna vez dar una mirada sistemática y cósmica al vasto tema de Europa durante los siglos XVI y XVII.

Hay una excepción importante a esta última afirmación, y posiblemente a las anteriores, y se refiere a los historiadores marxistas, cuya teoría de la historia tropieza con dificultades con dichos siglos. De acuerdo con su óptica, al feudalismo lo sucedió el capitalismo. La dificultad está en que en 1500 el feudalismo ya estaba enterrado en Europa occidental, mientras el capitalismo, como hoy se le conoce, no había nacido aún y la revolución industrial estaba a dos siglos y medio en el futuro. Se inventó, pues, el "capitalismo naciente" o "capitalismo comercial" para llenar este lapso, como etapa de organización comercial con dinámica marxista y todo: un período de expansión durante el siglo XVI y una crisis (contracción) durante el siglo XVII, lo que condujo al capitalismo y a la revolución industrial. En nuestra explicación no existe el problema de este vacío. En algún momento del siglo XV se inició un nuevo ciclo malthusiano. Un nuevo crecimiento demográfico repuso las pérdidas del siglo XIV hasta que finalmente volvieron a producirse retornos decrecientes. Muchos de los factores económicos del siglo XIII se repitieron, al parecer, en el XVI,

y algunos de los problemas del siglo XIV reaparecieron en el XVII. Pero esta vez se produjo un fenómeno nuevo: si bien durante el siglo XVI la población estaba creciendo en toda Europa, la "crisis" posterior, que se podría prever sería igualmente generalizada, resultó, en el hecho, geográficamente dispersa. Ciertas zonas y naciones se mostraron capaces de ajustarse y aun crecer, tanto extensiva como intensivamente, en tanto que otras emularon la contracción general del siglo XIV y declinaron.

Los últimos años del siglo XVII revelaron sociedades ganadoras como Holanda e Inglaterra; "segundas" como Francia, y evidentes perdedoras como España, Italia y Alemania. Por primera vez en la historia, algunas regiones y naciones habían logrado escapar a los férreos dientes de la trampa malthusiana, mientras otras fracasaban. ¿Dónde estaba la diferencia decisiva?

Examinemos brevemente el desempeño económico global de las economías de Europa occidental durante estos dos siglos. En qué época la población de Europa comenzó a recuperarse de las trabas malthusianas del siglo XIV, es algo que no se sabe. Hay pruebas indirectas, en el caso de Inglaterra, que indican los decenios de 1460-1480. Queda en claro, en todo caso, que durante el siglo XVI la población aumentaba por doquier en Europa.

En algún momento de ese período la población de Europa occidental recuperó el nivel que tenía antes de la Peste Negra, aunque la escasez de pruebas que sobrevivieron ambos períodos protoestadísticos oscurece el momento preciso en que ello ocurrió. Los historiadores, procurando construir estimaciones de la población total de Europa, concuerdan en general, en que ya en 1600 la población había recuperado los niveles que tenía en 1300; no obstante como se ve en el Cuadro N° 1, una fuente fija este acontecimiento antes de 1550 y otra alrededor de dicha fecha.

El consenso es que el siglo XVI presencié una expansión demográfica sostenida en toda Europa occidental. Pese a la ausencia de pruebas estadísticas definitivas, la conclusión de un renombrado historiador es tranquilizadora. Pero aun cuando las cifras consideradas separadamente pueden resultar dudosas, el panorama que surge de una sinopsis de fuentes del siglo XVI tiene un contorno perfectamente claro: todas las pruebas, estadísticas y otras, apuntan a un alza secular pronunciada en la población de Europa.¹

¹ Karl F. Helleiner, "The Population of Europe from the Black Death to the Eve of the Vital Revolution". *Cambridge Economic History*, Vol. 4, pp. 22-23

La ausencia de la peste durante el siglo XVI ofrece quizás una explicación parcial de este fenómeno. Las hambrunas no fueron muy importantes, por lo menos si se les compara con las del siglo siguiente. Las guerras, en cambio, predominaron de tal manera que de todo el siglo XVI sólo veinticinco años estuvieron libres de conflictos de gran escala en algún lugar de Europa. No obstante, al parecer, la población floreció por todas partes.

Cuadro N° 1

La Población de Europa: 1300-1600 (millones)

M. K. Bennet		Russel	
1300	73	1348	54,4
1350	51	1400	35,4
1400	45	1450	-
1500	60	1500	-
1550	78	1550	45,7
1600	89	1600	-

Fuente: Slicher van Bath, *The Agrarian History of Western Eunope*, p. 80.

A medida que crecía la población total, también aumentaba la cantidad de europeos que vivían en ciudades. En el curso del siglo las ciudades importantes de Europa occidental superaron todo desarrollo anterior. Es dudoso, sin embargo, que el crecimiento urbano, o el porcentaje de habitantes que vivía en las ciudades, haya aumentado efectivamente. Incluso es más probable que haya disminuido durante el siglo. El crecimiento de los grandes lugares urbanos se realizaba a expensas de los pequeños pueblos y plazas de mercado del siglo anterior.

Si bien el aumento general de la población fue característico de todo el siglo XVI, en el siglo XVII sucedió lo contrario. Para Europa occidental fue una época sombría de guerras, hambruna y pestilencia, cada una con su secuela de víctimas. Pero a la inversa de lo que ocurrió en el siglo XIV, en el XVII los mensajeros de la muerte visitaron los países de Europa occidental con distintos grados de severidad y con resultados diferentes. Ciertos países resultaron tremendamente vulnerables a sus visitas, otros lograron espararlos.

Alemania, los Países Bajos españoles, España y tal vez Portugal perdieron población durante el siglo XVIII. La Guerra de los Treinta Años (1618-1648) devastó Alemania. La acompañaron la disentería, el tifus, la viruela, la peste y el hambre. Las estimaciones de la disminución de la población (exagerada, quizá, cuando se calcula en casi 40 por ciento) dan a entender que las pérdidas de Alemania superaron las de cualquier otro país.

España y quizá Portugal sufrieron tales reveses demográficos. Debido a hambruna y peste se estima que España perdió, entre 1600 y 1700, la cuarta parte de su población. Los Países Bajos españoles ofrecieron un campo de batalla predilecto para las naciones europeas beligerantes durante el siglo, de tal manera que Brabante, a fines de siglo, tenía sólo unos pocos habitantes más que en 1526. El resto de los Países Bajos españoles, probablemente, corrieron igual suerte. Es interesante observar que la mayor parte de la disminución de la población se produjo en el campo; los lugares urbanos se afectaron tan poco que Gante incluso aumentó la población, como lo hizo también Lieja. Amsterdam, revirtiendo su espectacular deterioro de los años 1570 y 1580, reanudó un crecimiento sostenido. Aparte de los países que sufrieron abiertas pérdidas, otros, en el mejor de los casos, permanecieron estancados durante el período; de ellos España y Francia son los más notables. La responsabilidad recae nuevamente sobre las trabas malthusianas de hambruna y peste. Igual que los Países Bajos españoles, Italia fue un continuo campo de batalla; las hambrunas fueron frecuentes y las pestes de 1630-1631 y 1656-1657 tan devastadoras que en 1700 la población de Italia no era mayor que en 1600.

En el siglo XVII la población francesa también sufrió hambruna, pestes, o ambas cosas, durante 1628-1638, 1646-1652, 1674-1675, 1679 y, en 1693-1694, una hambruna tan espantosa como para ser denominada "grande". La nación perdió además a 175.000 protestantes que huyeron por motivos religiosos. Pasado el primer cuarto de siglo, que puede haber traído cierto aumento, parece que la tendencia demográfica francesa se fue cuesta abajo hasta que al final del siglo no era, probablemente, superior al nivel que tenía en el primer cuarto.

Mientras Francia e Italia se estancaban, la república holandesa e Inglaterra experimentaban un efectivo aumento de la población. Las Provincias Unidas de los Países Bajos, al contrario de las provincias dominadas por los españoles, tuvieron un éxito notable en su lucha contra los invasores humanos, pero sus defensas cayeron ante la embestida de la peste, en 1623-1625, 1635-1637, 1654-1655 y 1663-1664. Además, la enconada lucha contra los franceses, especialmente en 1672, tuvo como resultado cierta devastación territorial. Pese a todo, la recuperación fue

rápida y en general se estima que la población de las Provincias Unidas aumentó durante el siglo. Dicho crecimiento se debió, en parte, al incremento vegetativo positivo, pero en parte también a una actitud hospitalaria hacia la inmigración, pues los holandeses abrieron sus puertas a los extranjeros, no sólo a sus correligionarios protestantes sino también a los judíos ibéricos. La urbanización creció aun más rápidamente, hasta que en Holanda (la más urbana de las provincias) ya en 1622 el 60 por ciento de la población residía en ciudades. Las ciudades holandesas florecieron y crecieron durante la mayor parte del siglo.

El otro país importante cuya población aumentó durante el siglo XVII fue Inglaterra, a pesar del ataque de pestes como las que azotaron a Londres en 1603, 1625, 1636-1637 y 1665. Su efecto total resultó menos duro que las dos epidemias italianas y en 1700 la población de Inglaterra y Gales había aumentado, sin lugar a dudas, sobre el nivel que tuvo en 1600. Con fines de ilustración, una estimación conocida de la población inglesa durante el siglo XVII señala un crecimiento del 25 por ciento. Se piensa que la población alcanzó a 4,8 millones en 1600; 5,6 millones en 1630; en 1670, 5,8 millones; y en 1700, 6,1 millones, aunque es probable que estas cifras estén un poco sobreestimadas.

En resumen, parece que en todas partes de Europa la población creció durante el siglo XVI, pero que el cuadro cambió bruscamente durante el segundo siglo de la era moderna. Las Provincias Unidas holandesas e Inglaterra y Gales siguieron incrementando su población durante el siglo XVII, pero las poblaciones de Italia y Francia se estancaron y las de los Países Bajos españoles, España, quizá Portugal, y Alemania incluso disminuyeron.

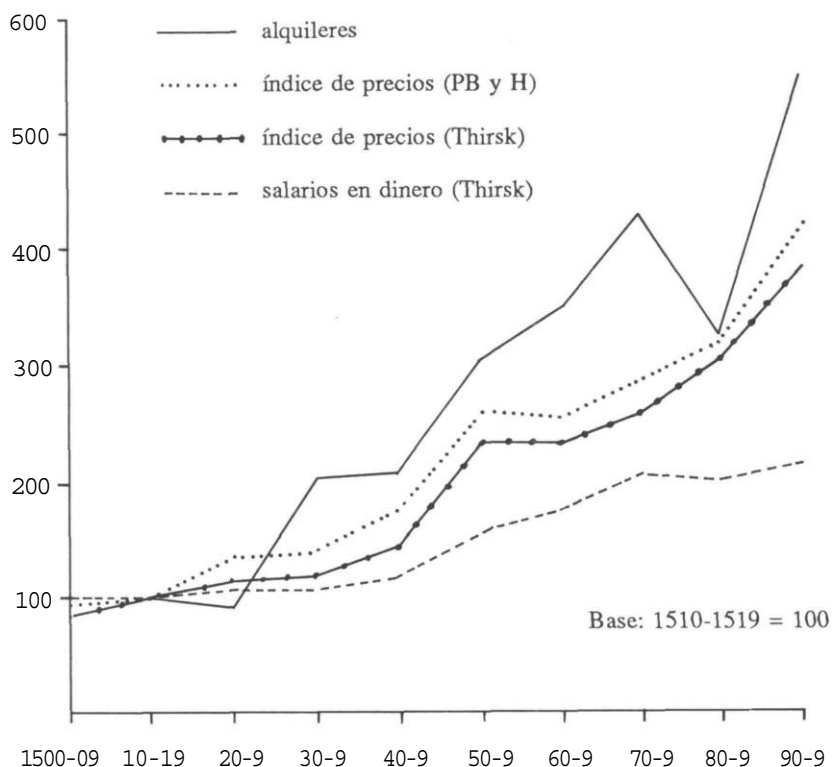
La historia de los precios corre paralela a la de la población. El siglo XVI presentó grandes aumentos en el nivel de precios y cambios estructurales en todas partes de Europa occidental. Tan significativo fue el aumento en el nivel absoluto de los precios y en el retraso de los salarios respecto de otros precios, que esta época se conoce como la de "revolución de los precios". La inflación se adueñó de Europa occidental y el nivel general de precios subió en el 200 y 300 por ciento, en 1600, respecto del nivel de 1500. Al término del siglo los precios en España, por ejemplo, eran 3,4 veces más altos que al comienzo; en Francia, 2,2 veces; en Inglaterra, 2,6; en Leyden, la ciudad textil holandesa, 3,0; y en Alsacia, Italia y Suecia, los precios se habían prácticamente duplicado.

Semejante aumento general en el nivel de precios aparece mayor de lo que en realidad fue, puesto que la tasa de aumento anual que permite que el nivel de precios se duplique en un siglo es sólo 0,72 por ciento. Con los valores de hoy esta inflación parecería sumamente modesta. Durante el

siglo XVII terminó la inflación y el nivel de precios no exhibió, en general, tendencia alguna.

Gráfico N° 1

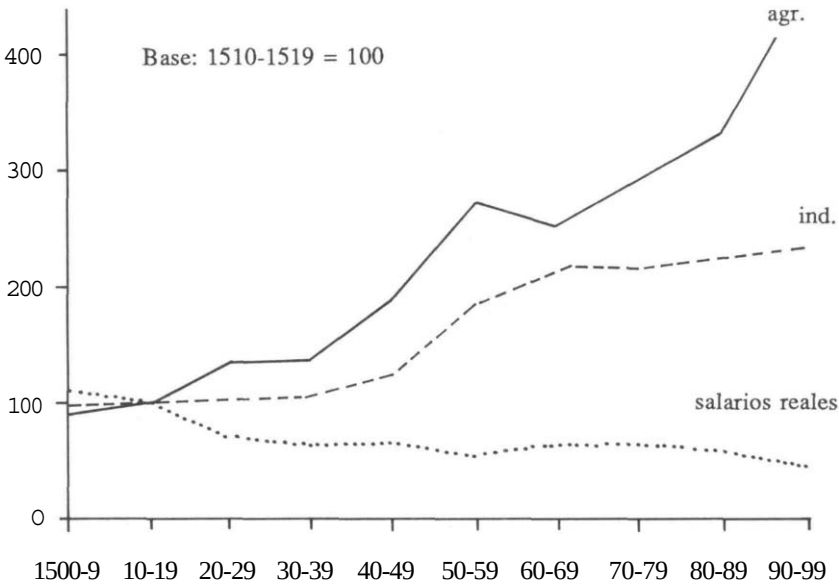
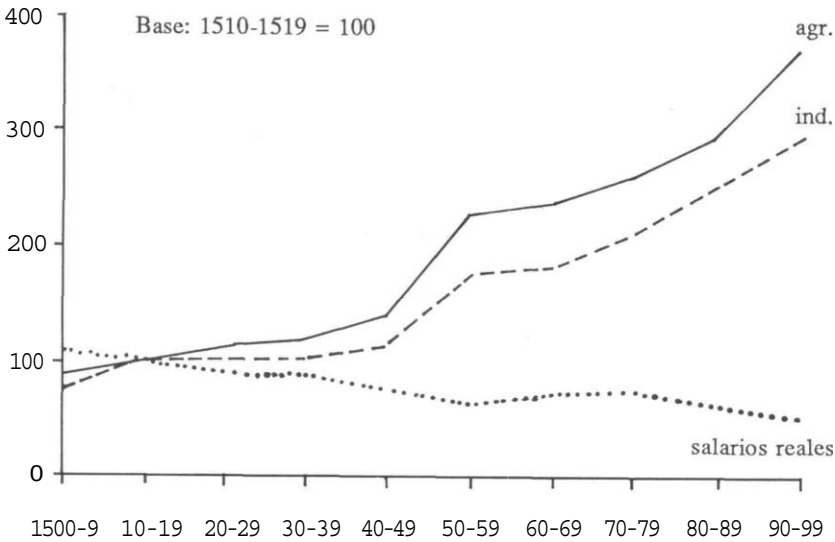
índice de Precios Agregados e índices de Rentas y Salarios en Inglaterra 1500-1600



La inflación del siglo XVI no afectó de igual manera a todos los precios. En el Gráfico N° 1 se observa que en Inglaterra el índice de rentas fue el que subió con mayor rapidez que los demás, con un alza superior al 500 por ciento. Lo siguen en orden los precios de los productos agrícolas (Véanse los Gráficos N°s 2a y 2b), mientras que los precios de productos industriales y los salarios subieron mucho menos.

Gráficos N^{os} 2a y 2b

índices de Precios de Bienes Agrícolas e industriales y Salarios
Reales en Inglaterra: 1500-1600



Los términos de intercambio que se observan en el Gráfico N° 3a se desplazaron en favor de los productos agrícolas: al final del siglo se necesitaba mayor cantidad de unidades de bienes industriales que al comienzo, para comprar una unidad de productos agrícolas. El hecho de que los precios de los bienes que consumía la mano de obra subieran más que los salarios se refleja en el brusco descenso de los salarios reales, índice que determina el nivel de vida de una inmensa masa de personas. Puesto que las rentas subieron más y los salarios menos, respecto de los otros factores (Gráfico N° 1) los precios relativos de los factores se volcaron, evidente y bruscamente, en favor de los terratenientes. (Gráficos N°s 3a y 3b)

Gráfico N° 3a

**Términos de Intercambio entre precios agrícolas
e industriales en Inglaterra: 1500-1600**

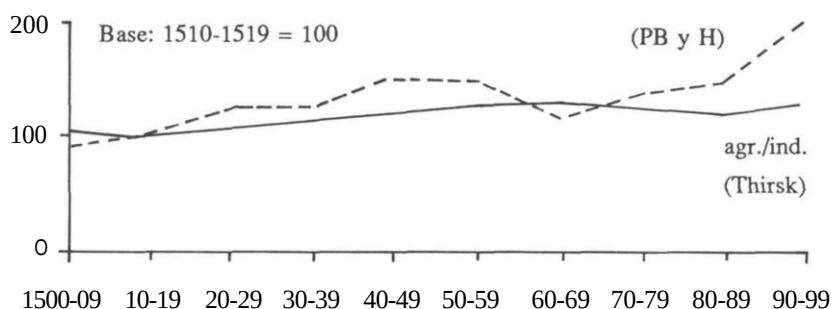
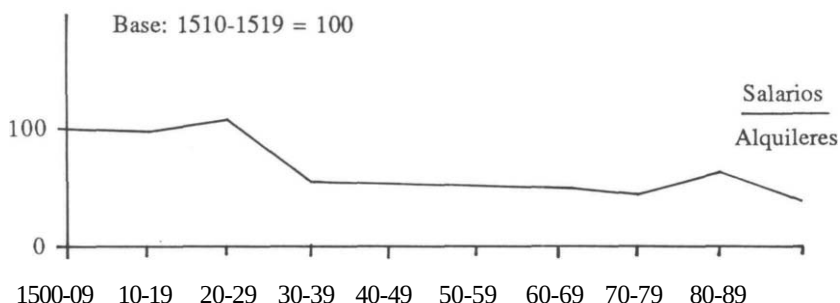


Gráfico N° 3b

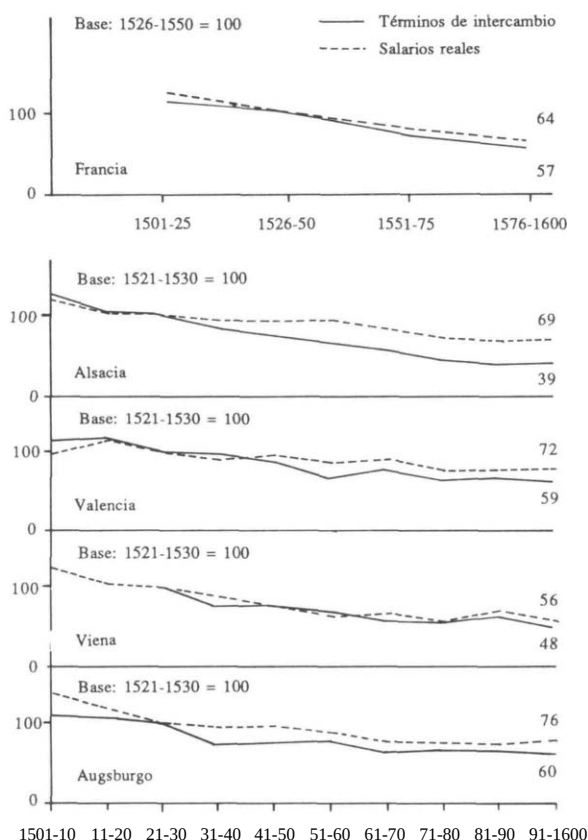
**La Razón entre Salarios y Rentas en
Inglaterra: 1500-1600**



Tampoco fueron estos cambios en los precios relativos de factores y productos exclusividad de Inglaterra, a la cual se refiere la mayor información de que disponemos. Los datos que se reproducen en los Gráficos N° 4 y N° 5 señalan que los cambios que ocurrían en Inglaterra eran generales en toda Europa occidental. En Alemania, Francia y España los términos de intercambio también se desplazaron en favor de la agricultura, mientras los salarios reales disminuían notablemente y los cambios en los precios relativos de factores eran, al parecer, muy similares en todas partes. Creemos que en Francia las ventas subieron en el 380 por ciento durante el siglo, mientras que los salarios de la mano de obra subieron, solamente, en un 130 por ciento.

Gráfico N° 4

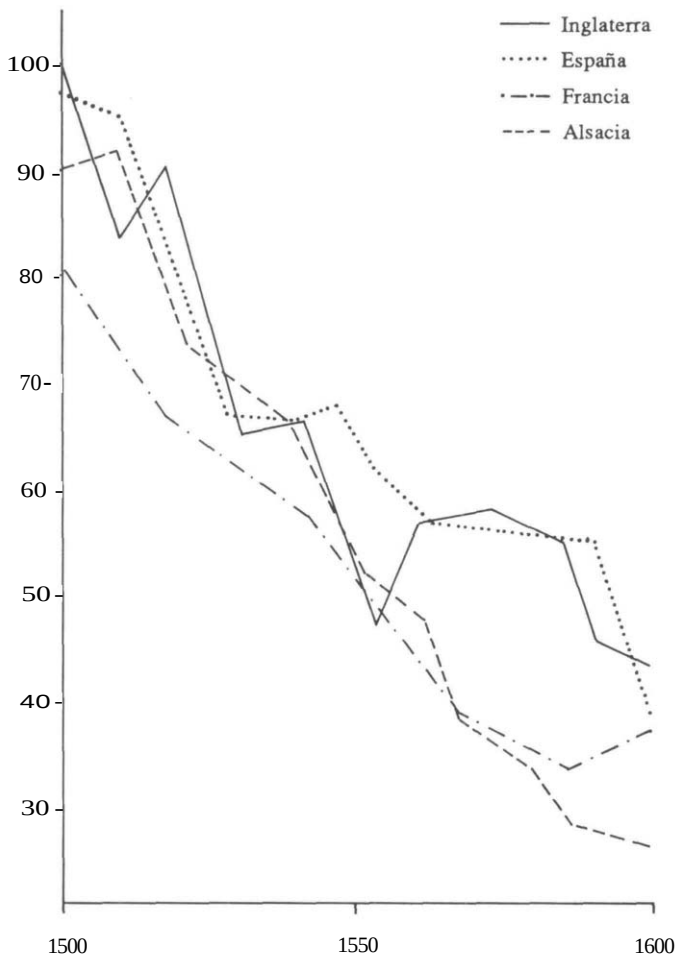
**Índices de Salarios Reales y Términos de Intercambio
para distintas Regiones Europeas: 1500-1600**



En resumen, el alza general del nivel de precios durante el siglo XVI fue universal. Los precios relativos de productos y factores se modificaron, siguiendo también patrones semejantes. Los precios de los bienes agrícolas aumentaron en relación con los bienes manufacturados y las rentas de la tierra subieron más rápidamente que los salarios. Los salarios reales del trabajo disminuyeron considerablemente.

Gráfico N° 5

índices de Salarios Reales, durante el Siglo XVI
para Inglaterra, España, Francia y Alsacia



Los patrones semejantes que acabamos de señalar iban acompañados de otros fenómenos comunes, durante el siglo XVI, a toda Europa. Por un lado, el volumen del comercio creció en todas partes, especialmente en el floreciente comercio internacional de Europa septentrional. Los barcos europeos, en números cada vez mayores, surcaban las vías marítimas tradicionales, viajaban al Mediterráneo y, lo más impactante, salían a los grandes océanos a traficar con los continentes extraños de Asia y el Nuevo Mundo. A comienzos del siglo el centro de este comercio seguía concentrado en Italia septentrional, donde los Estados-ciudades de Milán, Florencia, Genova y Venecia, junto con sus vecinos de menor importancia, se especializaban en la manufactura y el comercio. Al comienzo, el resto de Europa se aprovisionaba, en estas ciudades, de artículos del Mediterráneo y valiosas mercancías de Oriente. En esta zona se mantenía un animado y creciente tráfico en cereales, sal y alimentos salados (principalmente pescado), además de aceite, vinos y quesos. Otros barcos iban cargados de lana, seda en bruto y cueros destinados a artículos manufacturados. La importancia del comercio de minerales era escasa, pero iba creciendo a medida que se producía una demanda de alumbre, corales, hierro y cobre. Durante todo el siglo XVI se transportaron cargas ricas y variadas por el Mediterráneo.

Desde el punto de vista histórico, sin embargo, el comercio más vital del Mediterráneo no fue de origen local sino que provenía, a lo largo de una extensa cadena de intercambios terrestres, de la India, Ceilán e Indonesia. En el legendario tráfico de especias, la importancia de la pimienta era aún mayor que la de la nuez moscada y los clavos de olor. Los fardos de sedas chinas y persas, algodones indios, ruibarbo chino y piedras preciosas contemplaban el tráfico de mercadería exótica, que despertaba la envidia de toda Europa y hacía de Venecia uno de los puertos marítimos más importantes del mundo. A principios de siglo el monopolio geográfico de este comercio de suntuarios, que durante la Edad Media estuvo en manos de mercaderes mediterráneos, recibió el asedio de Portugal. Surcando las aguas del Atlántico hasta la India, los marinos portugueses procuraron, por la fuerza de las armas, alejar el comercio de las rutas tradicionales. Este primer intento fracasó y fueron los holandeses, en el siglo XVII, los que destruyeron el predominio de Venecia en el comercio de lujo, no por la violencia sino por competencia de precios derivada de una mayor eficiencia, tanto de los barcos como de la organización económica.

El comercio del siglo XVI en Europa septentrional, que unía a Inglaterra, Francia, Portugal, España, los Países Bajos y el Báltico, fue al comienzo el hermano menor del comercio del Mediterráneo. Así como la región mediterránea promovía los Estados-ciudades productivos de Italia,

Europa septentrional dependía de un centro fabril situado en los Países Bajos de Holanda y Flandes.

Si bien el norte de Europa carecía de lugares urbanos comparables con Venecia o Génova, sí dio origen a dos grupos de ciudades que se especializaron, a comienzos del siglo XVI, en el comercio marítimo. Eran las ciudades de la liga hanseática de Alemania septentrional y los puertos de los Países Bajos. La ciudad de Amberes, en los Países Bajos, que poco a poco ganaba importancia a medida que se embancaba la bahía de Brujas, se convirtió durante el siglo XVI en el principal puerto comercial del norte de Europa, hasta que quedó destruida por la cambiante fortuna de la guerra. Ya, a fines de siglo la había reemplazado en importancia Amsterdam, a pocas millas de distancia por la costa.

Las transacciones principales del norte de Europa eran de productos recios, de zona fría: cereales, sal y pescado salado, paños de lana, pieles, hierro y madera. El comercio de granos constituía un intercambio regular entre los importadores: España, Portugal y las regiones industrializadas de los Países Bajos, y los exportadores: Francia y el Báltico. Durante el siglo el comercio se desarrolló lo suficiente para que llegaran suministros también a otras regiones que sufrían de escasez transitoria. El alcance del crecimiento en el comercio de granos, en particular, y del comercio de Europa septentrional en general, se observa en el alza de la cantidad de barcos que pasaban por el Mar Báltico. De un promedio anual de 1.300, a comienzos de siglo, la cifra había subido a más de 5.000 a su término. Como el tamaño de los barcos también aumentó durante este período, la comparación subestima el crecimiento del comercio del Báltico. Iniciando el siglo, el norte de Europa dependía totalmente del Báltico para obtener un artículo alimentario indispensable: el pescado salado, en especial el arenque. Ahora, a medida que los holandeses explotaban nuevas pesqueras en el Mar del Norte, la importancia del comercio del Báltico disminuyó relativamente.

El artículo más importante que se comerciaba en el norte de Europa era el paño de lana, y los mayores centros de manufactura (además del norte de Italia), se encontraban en el norte de Francia, Brabante, Flandes, Holanda y el este de Inglaterra. Flandes era lejos el más destacado de ellos y su comercio, durante las primeras tres cuartas partes del siglo, se centró en Amberes. La lana en bruto para los telares de Flandes se importaba principalmente de España e Inglaterra, pero esta última también exportaba telas tejidas, en gran escala, a Amberes y al Báltico. Dichas telas, sin embargo, estaban por lo general sin teñir ni terminar y los importadores debían elaborarlas.

Mientras tanto, a lo largo de la costa del Atlántico florecía un

comercio independiente, en el que España, Inglaterra, Francia y los Países Bajos participaban activamente intercambiando lanas, telas, vinos y sal. Durante el siglo este comercio fue uniéndose a los lazos comerciales más grandes del Mediterráneo y las regiones del Báltico, hasta que los tres eslabones se convirtieron en una sola cadena de comercio.

El establecimiento de un comercio regular entre Europa y el resto del mundo habitado constituyó un acontecimiento importante del siglo XVI. Finalizando el siglo el océano, en un tiempo considerado principalmente como fuente de pescados, se había convertido en un camino real, donde los viajes entre Lisboa y la India, o entre Sevilla y las Indias occidentales, eran cosa casi cotidiana. Está claro que el más importante de los comercios oceánicos se realizaba entre España y el Nuevo Mundo, luego del descubrimiento, a mediados del siglo, de las minas de plata más ricas del mundo, cuya riqueza podía abastecer no sólo a España sino a toda Europa.

Hemos llegado a un punto en el cual se pueden reunir nuestros esbozos anteriores de la población, los precios y el comercio del siglo XVI para mostrar los patrones dominantes del desarrollo económico en dicho siglo. El hecho de que en Europa occidental la tendencia de los precios absolutos y relativos y del crecimiento demográfico fuera igual en todas partes, simplifica relativamente nuestra tarea y destaca que la clave fue el crecimiento demográfico, tanto geográfico como temporal. La población aumentó y, recién comenzado el siglo, los países se toparon con retornos decrecientes para los trabajadores adicionales. A medida que la población seguía creciendo, los salarios del trabajo bajaron frente al precio de la tierra. Los bienes agrícolas subieron de precio frente a los bienes industriales, porque la agricultura ocupaba cantidades relativamente grandes del factor cada vez más caro: la tierra.

En el campo monetario, el alza de todos los precios, tanto de productos como de factores, se debió en parte a la mayor cantidad de dinero acuñado con el producto de las minas europeas recién explotadas y la importación de plata desde el Nuevo Mundo, y en parte al ritmo más rápido del comercio. El monopolio que ejercía España sobre este artículo también condujo a un mayor volumen de comercio internacional, pues el aumento en las importaciones españolas de metal en barras elevaba los precios en España y la convertían en un lugar atrayente para vender bienes y servicios, y relativamente poco atrayente para comprarlos. Los españoles compraban ejércitos, armas y artículos de lujo, y los pagaban exportando a los demás países de Europa sus tesoros de plata traídos del Nuevo Mundo.

En qué grado esto estimuló el comercio internacional es difícil de estimar, porque el tesoro del Nuevo Mundo iba acompañado de otro factor

(tal vez más importante): el crecimiento demográfico general del siglo XVI, que redujo los costos de usar el mercado para asignar recursos. Como consecuencia de esta disponibilidad del mercado aparecieron nuevas instituciones secundarias, las que permitieron la especialización en producción e intercambio, al tiempo que reforzaban las diferentes ventajas comparativas de las distintas regiones. En suelo tan fértil, el comercio exterior floreció y prosperó en todas sus ramas, alimentado en particular por los mercados urbanos de Amberes y Londres, en rápido crecimiento. Mientras, los mercados locales y regionales más pequeños, incapaces de competir con sus rivales más eficientes, se encontraban en estado declinante.

El surgimiento de ciertos mercados importantes se explica por la naturaleza del mercado mismo. En el curso de producir transacciones, el mercado genera informaciones acerca de los precios a los cuales se pueden realizar intercambios. Puesto que todos los que estén presentes pueden conocer estos precios, cualquiera puede decidir si compra o vende, y esta sola fuente de ganancia de productividad prima, probablemente, entre las ventajas obvias de un mercado único. En tiempos de expansión comercial los mercados más grandes son más eficientes, debido a las economías de escala involucradas en las transacciones. Así, los lugares urbanos centralmente localizados ganaron a costa de sus rivales menos afortunadamente situados en la competencia intramercados por comerciantes.

La introducción a nuestro análisis de un sector de transacciones, que vincula los sectores agrícola e industrial entre sí y con el consumidor final, complica toda afirmación que podamos hacer acerca del bienestar del consumidor durante el siglo XVI. Está claro que la influencia directa del crecimiento demográfico, en condiciones de retornos decrecientes, había de reducir la eficiencia global de la economía y conducir a una disminución del ingreso per cápita en todas partes. Indirectamente, sin embargo, el crecimiento demográfico habría ejercido también el efecto contrario, el de elevar la productividad y aumentar el ingreso per cápita, porque al ampliar el mercado estimulaba a la vez el intercambio y el comercio.

La mayor eficiencia del sector de transacciones afectó los precios relativos de productos y los términos de intercambio exactamente del mismo modo que una población creciente. Los precios al consumidor de los bienes agrícolas, en relación con los precios de los factores de producción, caerían menos que los de los productos industriales, cuya oferta era perfectamente elástica. Así, pues, los términos de intercambio registrados en el mercado se desplazarían en favor de los productos agrícolas. El aumento relativo de los precios agrícolas se debió tanto a una declinación en la productividad agrícola, que bajaba los ingresos, como a un aumento en la eficiencia del intercambio de productos agrícolas, que tendía

a elevar los ingresos. El bienestar de la sociedad dependería de cuál de estos efectos dominaba en un momento o situación determinados.

En resumen, el balance del siglo XVI muestra una declinación en la productividad de la agricultura, productividad constante en las manufacturas, productividad creciente en el sector de transacciones del mercado. El bienestar material de Europa occidental dependía de que la eficiencia creciente del mercado pudiera compensar la declinante productividad de la agricultura debida a los retornos decrecientes. En general, el resultado no fue feliz, los retornos decrecientes dominaron y Europa occidental pasó al siglo XVII afectada por trabas malthusianas. Las hambrunas y pestes nuevamente invadieron las naciones de Europa.

Como ya vimos en nuestro análisis anterior de la población, el efecto de estos desastres en el siglo XVII fue selectivo, a la inversa de la devastación que produjeron en el siglo XIV. Ciertas regiones, como Inglaterra, salieron relativamente ilesas, mientras que otras, como España, quedaron diezmadas. Es justo suponer que la eficiencia de la organización económica desempeñó un papel importante en la determinación de la eficacia de las trabas malthusianas. Esta es la diferencia fundamental entre el siglo XIV, cuando las economías de Europa occidental estaban todas organizadas de manera muy uniforme, y el siglo XVII, cuando ya hacía 100 ó 200 años que las instituciones y los derechos de propiedad, dentro de los Estados-naciones emergentes, venían siguiendo caminos divergentes.

Durante el siglo XVI el comercio de Europa occidental evolucionó, no dentro de un mundo ordenado, de comercio libre, sino contra todos los obstáculos que pudieron levantar la guerra, la hostilidad y la envidia entre los Estados-naciones rivales. Los jefes de Estado estaban convencidos de que podrían expandir su influencia únicamente a expensas de algún otro soberano y estaban igualmente convencidos de que una economía podía extender su comercio solamente a costa de otra nación. Un buen ejemplo de esta filosofía fue el intento fallido de los portugueses por desviar el comercio de especias por la fuerza de las armas. Otras unidades políticas pretendieron, por medios más o menos desembozados, regular las relaciones económicas tanto internas como externas. De la urgente necesidad de proporcionar las rentas que se necesitaban para tomar parte en las grandes luchas nacionales de la era moderna temprana, nació la edad del mercantilismo.

La clave del mercantilismo comprende los factores descritos anteriormente. Los resultados fueron políticas sumamente diversas que condujeron a consecuencias marcadamente diferentes en el siglo XVII. Por lo tanto, los acontecimientos económicos de este siglo deben (al menos en alguna medida) ser examinados de acuerdo con fronteras nacionales. Ya

no podrá un modelo de población particular explicar los importantes desarrollos económicos que ocurrían en Europa.

Iniciando el siglo XVII el cambio demográfico era sólo uno de los parámetros importantes que influían en el crecimiento económico. El surgimiento y la naturaleza de todo Estado-nación dado y la extensión y eficiencia de su mercado cumplieron funciones esenciales como factores codeterminantes. Las naciones de Europa occidental eran ambivalentes en sus relaciones entre sí, atraídas por la esperanza de ganar con el comercio recíproco, pero divididas por el deseo de dominar que cada una tenía.

Contra semejante fondo de tensión consideremos brevemente cómo se comportaron los precios durante el siglo XVII, en los Países Bajos, Inglaterra, Francia y España, los cuatro gigantes rivales entre las naciones europeas. Nos interesará especialmente la trayectoria de los salarios reales y la determinación de los factores que dominaron sus cambios de nivel. Si bien las pruebas que presentamos aquí son inmensamente mejores que las que existen respecto de siglos anteriores, todavía hay que mirar nuestras conclusiones como tentativas.

Las siete provincias septentrionales de los Países Bajos se unieron en la República Holandesa luego de la conclusión exitosa de un angustioso período de ochenta años (1568-1648) de rebelión contra España. Incluso durante ese período los holandeses prosperaron. Los salarios reales (Gráfico N° 6), declinantes en el siglo XVI como en todas partes, repuntaron durante el siglo XVII y subieron en 50 por ciento, aproximadamente, durante los últimos tres cuartos de él. Es posible que con mejores datos de salarios (en especial, referidos al período de 1600 a 1625) se pudiera demostrar que el alza de los salarios reales fue aún más espectacular. Además, el mejoramiento se produjo a pesar de un aumento constante de población. También en Inglaterra, la recuperación desde el nadir del siglo XVI, se inició durante el XVII. En este país, los salarios reales (Gráfico N° 7) aumentaron en 36,5 por ciento entre los períodos de 1601-1610 y 1711-1720. El ingreso real per cápita aumentó, sin duda, en este siglo, al mismo tiempo que crecía la población.

Quizás por primera vez en la historia de Europa occidental, tanto la economía holandesa como la británica habían logrado elevar el ingreso per cápita de una población creciente, a pesar de la presión constante que significaban los retornos decrecientes en la agricultura. Era evidente que en algunos sectores, o en todos ellos, la productividad crecía más rápidamente que la población.

Se observa que los franceses no tuvieron el mismo éxito que los holandeses o los ingleses. Un índice de salarios reales en Francia bajó de un nivel promedio de 44 (Gráfico N° 8), en el período de 1551-1575, a 34 en el

período de 1576-1600; luego se recuperó a 42 durante el primer cuarto de siglo XVII y fluctuó, durante todo este siglo, en alrededor de 41. Francia no logró mejorar notablemente el bienestar de sus habitantes durante el siglo, aunque el nivel demográfico se mantenía estático o incluso disminuía.

Gráfico N° 6
índices de Salarios Reales en los
Países Bajos: 1500-1700

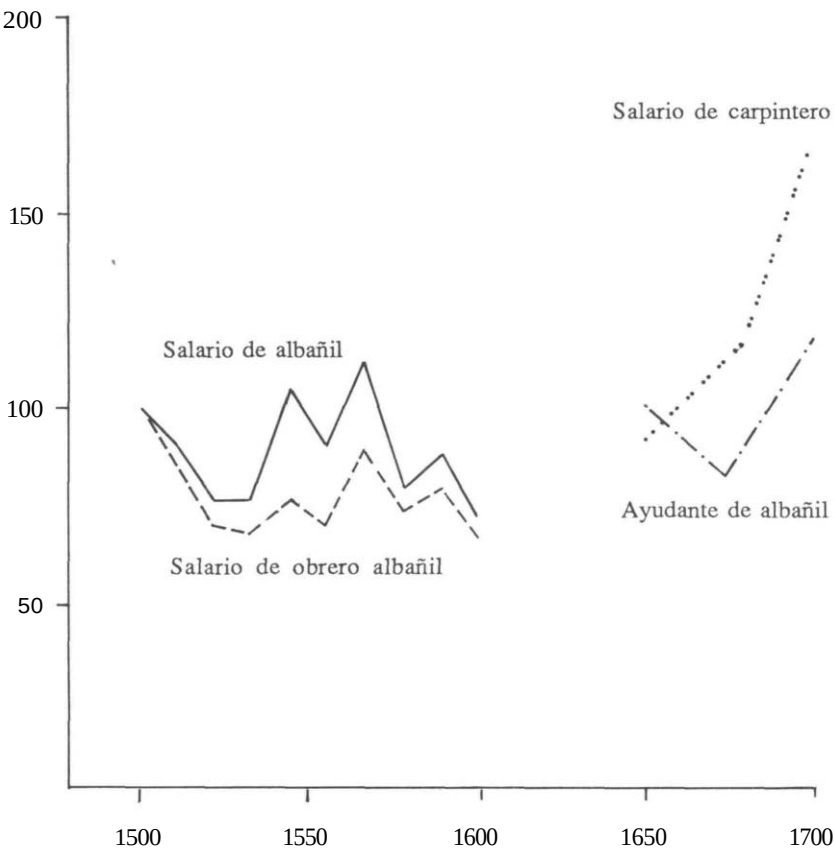
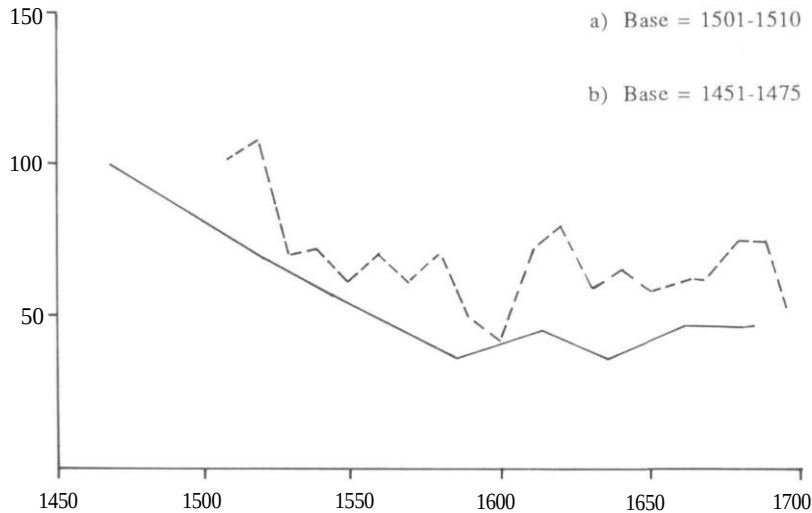


Gráfico N° 7
Un índice de Salarios Reales en
Inglaterra: 1600-1700



Gráfico N° 8
Un índice de Salarios Reales en Francia
durante el Siglo XVII



Todavía peor fue el destino de España, perdedora neta en cuanto al bienestar de su pueblo. Los cambios demográficos siguieron dominando la economía; cuando azotaron las pestes y la población disminuyó, los salarios reales subieron (Gráfico N° 9); cuando la población volvió a aumentar, los salarios reales cayeron. Las pestes que aparecieron en 1589-1591, 1629-1631, 1650-1654 acarrearón un mejoramiento de los salarios reales, pero sólo a tan trágico precio pudo la retrasada economía española alcanzar ese mejoramiento. Le faltó fuerza para contrarrestar los efectos del crecimiento demográfico. Los documentos del siglo XVII dan a entender que hubo un patrón de crecimiento diferente entre los países de Europa occidental. Las Provincias Unidas e Inglaterra logran por primera vez un nivel de vida ascendente frente a una población en aumento. Las demás naciones siguen el ya conocido patrón en que el bienestar económico y el crecimiento demográfico se mueven en direcciones opuestas. Más adelante examinaremos las características propias que exhibieron ganadores y perdedores en la carrera por alcanzar un crecimiento sostenido en el largo plazo.

Gráfico N° 9

índice de Salarios Reales en España



Francia y España: Los Perdedores

Hemos visto que a pesar de la magnificencia de sus cortes y la escala de sus ambiciones imperiales, ni Francia ni España lograron mantenerse a la par de los Países Bajos e Inglaterra. Ambos eran monarquías absolutas atrapadas en una carrera por la dominación política, que no lograron crear un conjunto de derechos de propiedad que promoviera la eficiencia económica. El resultado para sus economías fue estancamiento.

Debemos volver a siglos anteriores para recoger la historia política de Francia. El sombrío período de la Guerra de los Cien Años presencié no sólo los ejércitos invasores ingleses que ocupaban partes de Francia y las bandas merodeadoras de mercenarios que se ensañaban con los campos, sino que las rencillas, aparentemente interminables, entre los propios grandes nobles. Cuando Carlos VI murió, en 1422, después de acceder a aceptar al rey de Inglaterra como su heredero, Francia era país sólo en el nombre. Un rival, el delfín* Carlos, tenía respaldo para su pretensión al trono entre los nobles del Armagnac, fuera de los territorios controlados por ingleses y borgoñeses de lo que hoy consideramos Francia. Tenía por delante la imponente tarea de recuperar más de la mitad de su pretendido reino de manos de los ingleses y borgoñeses, tarea que exigió recursos desesperados y costosos. Durante los primeros años de su reinado, Carlos se vio obligado a acudir repetidas veces a los Estados Generales nacionales y pedirles su colaboración para obtener las medidas fiscales necesarias. Si bien la *Gabelle* (impuesto a la sal) se venía cobrando, sin consentimiento, desde 1383, el rey solicitaba periódicamente recursos adicionales, como los *Taille* y *Aides* (contribuciones indirectas que pagaban principalmente los plebeyos), y préstamos forzosos, pero siempre consciente de que una carga tributaria excesiva empujaría a sus subditos al campo de sus enemigos. Las penas del rey no terminaban allí, porque en último término eran las asambleas regionales y locales las que proporcionaban efectivamente los fondos, de modo que Carlos VII se veía obligado a recurrir a ellas directamente, una vez obtenida una "donación" de las Asambleas Nacionales.

Los gobernantes rivales de Francia competían directamente por el apoyo de la ciudadanía. Tanto el duque de Bedford, quien controlaba la parte de Francia que estaba en poder de los ingleses, como Juan Sin Miedo, duque de Borgoña, tenían, igual que Carlos, poder para imponer tributos,

* Nota del Editor: Delfín es el título dado al hijo mayor del rey de Francia.

el que estaba limitado por los actos de sus rivales. En 1418, cuando Juan Sin Miedo no cobró *Aides* en la parte de Francia bajo su control, Carlos, el rey Valois, tuvo que mostrarse igualmente generoso en la parte de Francia que le correspondía, para poder conservar la lealtad de sus "subditos".

Parece que el punto decisivo de esta contienda por el poder se produjo en 1428, cuando los ingleses asaltaron Orleans. Esta amenaza permitió que Carlos obtuviera 500.000 libras de la ciudad de Tours, de la asamblea que convocó en Chenon. Este apoyo fiscal, junto con la dramática aparición de Juana de Arco y su éxito en levantar el sitio de Orleans e inducir al delfín a ser coronado en Reims, volcaron la suerte en favor del rey francés. Nunca más los ingleses ni los borgoñeses volverían a tener tanto poder en Francia. La fuerza de Carlos se afirmaba con la recepción regular de dineros tributarios, pero subsistían los desafíos a su autoridad. Incluso después de hacer las paces con los borgoñeses, en 1435, y mientras su suerte mejoraba cada vez más en sus luchas contra los ingleses, surgieron problemas con las bandas merodeadoras de soldados sin empleo y mercenarios. Además de eliminar exitosamente a los competidores más próximos por el trono, Carlos todavía estaba en situación de reunir entre sus subditos sumas considerables, con el fin de librar las tierras del azote de los bandoleros militares. No sobrevivió ningún Estado ni noble rival que fuera capaz de cumplir esta tarea. Así, Carlos obtuvo el monopolio de la protección en Francia. En el decenio de 1430 el rey consideraba cada vez *más Aides* como de su prerrogativa al igual que *Gabelle*, un impuesto que se cobraba sin consentimiento. La asamblea de Orleans, en 1439, fue la última en que se aprobó la *Taille*. Aun cuando Carlos VII pidió fondos a las asambleas locales hasta el año 1451, el control del rey sobre la tributación era total desde 1439. Los Estados Generales habían entregado el control sobre el poder de cobrar impuestos, en el proceso de proveer a Carlos VII el financiamiento destinado a mantener un ejército que pudiera defender las fronteras y eliminar a los bandoleros en el interior del país.

En este proceso de recuperar Francia, Carlos instituyó un conjunto de reformas militares que, al establecer una organización permanente de veinte compañías regulares de caballería pesada, crearon un ejército profesional cuya ventaja principal era que eliminaba la necesidad de contar por entero con mercenarios indignos de confianza. Carlos apoyó estas tropas con la compra de cañones y la importación de artilleros adiestrados, en escala sin precedentes. Los resultados fueron el término de las derrotas que los franceses habían sufrido anteriormente a manos de los ingleses y, por último, la conclusión exitosa de la Guerra de los Cien Años. En 1453 los ingleses habían sido expulsados casi por completo de suelo francés.

Pese a la dominación emergente de la corona francesa, había zonas

regionales de Francia que continuaban aisladas entre sí. Los Estados Generales locales y provinciales seguían reuniéndose y contaban con poder de tributación local. No fue hasta las Guerras de Religión, en el siglo siguiente, que hubo un intento fallido de revivir el antiguo papel de los Estados Generales. La asamblea de los Estados Generales en Blois, en 1576-1577 fue tal vez la última oportunidad de revertir pacíficamente la tendencia hacia el control absoluto del rey.

El fin del siglo XVI presenció las guerras religiosas y el retorno de la anarquía a las provincias afectadas. Los hugonotes significaban una fuerte amenaza al rey y a veces tomaban el control de una provincia apropiándose de las rentas reales. No obstante, la Corona terminó por triunfar y la guerra sirvió nuevamente para demostrar a los franceses el valor de la paz. Una vez terminadas las guerras, la Corona, en su calidad de guardiana de la paz, también ostentaba el dominio absoluto de la estructura tributaria.

Nos hemos detenido en la época de Carlos VII porque está claro que el control absoluto del rey sobre el poder fiscal se desarrolló en este período. El resultado de la virtual eliminación de los rivales internos del Estado y de la intensificación de la competencia con rivales externos fue un aumento significativo de los impuestos en el reinado de Luis XI (hubo un aumento de casi cuatro veces durante ese período); cierta declinación tal vez con Luis XII; y un nuevo aumento a comienzos del siglo XVI, con Francisco I. Durante todo el Renacimiento, la *Taille* subió de 1,2 millón a 11 millones de libras de Tours en precios corrientes (aproximadamente dos a tres veces, en términos reales).

Junto con el crecimiento del poder real para gravar había otro aspecto de la política fiscal de la Corona que habría de tener un impacto crucial sobre la estructura de los derechos de propiedad: la venta de cargos públicos en la burocracia creciente. La consecuencia inmediata de la venta de cargos fue el aumento de los ingresos de la Corona y, ya en tiempos de Francisco I, se había convertido en un aspecto importante del sistema fiscal francés. No sólo estaban en venta los cargos públicos de mayor y menor importancia (incluso los del poder judicial), sino que también se vendían cargos inútiles desprovistos de deberes. Estos cargos conferían al beneficiario algo más que un título. Lo típico era que el tenedor del título quedaba también exento de *Taille*, *Aides* y *Gabelle*. Para el tenedor, pues, el cargo tenía un valor considerable, aparte del ingreso que ofrecía.

El sistema fiscal francés del Renacimiento evolucionó, se hizo más completo y se codificó (o quizá se osificó) durante el Antiguo Régimen, en el siglo XVII. Richelieu y Colbert no modificaron la estructura fiscal básica. La trataron como una base y construyeron sobre ella un edificio más

complejo, el cual estructuraba los derechos de propiedad en Francia con muchos pormenores. La clave para comprender la estructura de los derechos de propiedad bajo el Antiguo Régimen está en comprender que el control del rey sobre los impuestos era absoluto y que había una inmensa burocracia que dependía del favor real.

La política fiscal de la corona francesa, intencionalmente o no, hizo casi todo lo concebible por truncar el desarrollo de un mercado extenso, renunciando de paso a las ganancias que en él se encontraban. Se separó a las regiones artificialmente y se las aisló unas de otras mediante un sistema de aranceles internos. Las zonas de mercado no se extendían, en general, más allá de los alrededores de algunas ciudades grandes y ciertos puertos secundarios. Se puede decir, probablemente, que durante el Antiguo Régimen, Francia se componía de más de treinta zonas de mercado separadas. De ellas, sólo París se abastecía en una extensa zona del interior; el resto de Francia obtenía sus suministros de las zonas vecinas. Pero Francia no carecía de lugares urbanos. París, al fin y al cabo, era una de las ciudades dominantes de Europa. Ruán, considerado el puerto de París, era tal vez la segunda ciudad del reino. Otras ciudades de importancia eran Lyon, Marsella y lugares menores como Tours, Blois y Orleans. Lyon, en particular, merece mención aparte, pues fue uno de los grandes centros internacionales de transacciones monetarias y comerciales. En especial, Lyon servía de centro de los negocios financieros extranjeros de Francia.

Aun cuando Francia mantenía actividades de comercio exterior y exportaba vino, trigo y paños, ellas tenían escasa importancia para la economía. Aproximadamente, un 90% del vino que producía se consumía dentro de la propia Francia. En parte como consecuencia de las políticas internas y en parte debido a su gran extensión y a la diversidad de sus recursos, Francia llegó virtualmente a disfrutar de una autarquía.

Dentro de estos mercados regionales, también el acceso al mercado estaba restringido. Los monopolios, los gremios, incluso el derecho a vender determinados productos agrícolas, eran considerados privilegios. Tales derechos tenían valor para sus tenedores, por lo que ofrecían una fructífera fuente de rentas al gobierno. Parece que fue política estatal la de mantener los mercados de Francia dentro de dimensiones administrativas razonables.

La tendencia hacia la fragmentación de las tierras solariegas se inició en el siglo XII y al comienzo del período moderno temprano, la nobleza ya estaba prácticamente alejada del control directo sobre la tierra. Los nobles franceses vivían por lo común de las contribuciones que cobraban a los campesinos por rentas y prerrogativas fijas. Durante todo este tiempo Francia se mantuvo como nación de campesinos, con la

propiedad rural dividida entre una gran cantidad de campesinos y una numerosa nobleza menor, los que cultivaban una parte de sus tierras y recibían rentas fijas por la parte restante. Durante esta época la monarquía apoyaba la tenencia hereditaria de los campesinos y en esencia otorgaba a los inquilinos título legal de dominio, sujeto solamente al pago de una renta fija.

Las técnicas que se empleaban en la agricultura conservaban básicamente su carácter medieval: una rotación en dos o tres ciclos de tierras divididas en una multitud de parcelas separadas. El trigo y el centeno eran los cultivos principales y, donde el clima lo permitía, se cultivaban viñedos. Se producía vino en casi todas las regiones de Francia. En su mayor parte tiene que haber sido de ínfima calidad. El hecho de que fuera de cultivo interno y que no se importara desde las zonas de mejor producción atestigua ampliamente lo restringido del mercado nacional de Francia.

Durante el siglo XVI el aumento demográfico condujo a retornos fuertemente decrecientes y elevó el valor de la tierra a medida que reducía el valor de la mano de obra. La inflación del siglo XVI disminuyó notablemente los arrendamientos fijos que recibía la nobleza, para beneficio de los campesinos. A su vez, la nobleza procuró con algún éxito revivir y rejuvenecer los derechos y obligaciones tradicionales del señorío (*seigneurie*). Los campesinos, que debían haber sido los grandes beneficiarios de la inflación, sufrieron a su vez, al fin del siglo, los estragos de las guerras religiosas. Los beneficios de la expropiación por medio del sistema de predios se atenuaron también con la disminución de los salarios reales. Los miembros de la clase obrera, que vivían de sus salarios, se vieron reducidos a la miseria.

El campesino también estaba sujeto a *Taille*, *Gabelle* y *Aides*. Su monto no lo fijaba la costumbre sino, como hemos visto, aumentaba a voluntad de la Corona. Este método tributario necesitaba de una importante burocracia para recolectar los impuestos. Al final, el campesino terminaba pagando por esta extensa administración pública. La monarquía, usando su burocracia, tomó el lugar del *seigneurie* en la administración de la justicia local.

Salvo en Normandía, no hubo en Francia un movimiento de cercamiento importante. Los incentivos que ofrecía el mercado limitado y los costos de modificar un sistema legal muy burocratizado, superaban los beneficios para cualquier terrateniente en forma individual o grupo. Los beneficios para la sociedad eran, desde luego, mucho mayores, pero no existía un mecanismo para que esta fuente de ganancia fructificara. Algunos cercamientos, sin embargo, ocurrieron; los ejidos y eriales sobre-vivientes se delimitaron, pero las fajas pequeñas de tierra resistieron con

éxito a todas las tentativas. Durante el período moderno temprano Francia avanzó poco hacia una reorganización más eficiente de su tierra arable.

Durante el siglo XVI la aparcería fue una práctica común para organizar la agricultura. La aparcería existía desde mucho antes en las viñas, pero después de 1500 se extendió en Francia a otros cultivos hasta que abarcó gran parte de ellos. El dueño recibía una parte de la cosecha a manera de arriendo y el inquilino se quedaba con el resto. La parte del dueño fluctuaba, en general, entre un cuarto y la mitad de la producción. Si bien estaba en todas las regiones, la literatura vincula el sistema de mediería particularmente con las regiones más pobres de Francia. Con frecuencia se atribuye a la aparcería la pobreza de la región. Ahora último se ha demostrado, en teoría, que no es así: la aparcería no es ni más ni menos eficiente que otros tipos de contrato agrícola, tales como los contratos de renta fija.

Se consideraba menos eficiente la aparcería porque se compartía la producción. El dueño ponía la tierra, el inquilino la mano de obra; la cantidad de tierra era fija, pero el inquilino podía poner toda la mano de obra que quisiera. Cuanto más pusiera, mayor era la producción, pero una parte de la producción pertenecía al señor. Así, pues, igual que con un impuesto, el campesino recibía por su trabajo menos que el valor que producía, lo que es lo mismo que elevar el valor relativo de su tiempo libre; por tanto, el inquilino dedicaría menos unidades de mano de obra que las necesarias y el valor económico máximo de la tierra no se alcanzaría. El incentivo del inquilino para trabajar o invertir en la tierra se reducía debido a la índole del pago del alquiler. El mismo desincentivo habría influido en la cantidad de capital que se invertía en la tierra.

Esta explicación pasa por alto el hecho de que en el contrato de arrendamiento, el dueño podía estipular la cantidad de mano de obra y de capital que había que aplicar a la tierra. Si el inquilino no cumplía el contrato corría el riesgo de desalojamiento. Uno de los acontecimientos importantes previos al uso extenso de la aparcería fue el de asegurar los derechos de propiedad sobre la tierra. La introducción amplia de este sistema exigía derechos de propiedad seguros. Había que saber quién era el dueño y reconocer su título de dominio. Esta situación se desarrolló en Francia al mismo tiempo del surgimiento del Estado-nación.

Puesto que la parte y la cantidad de capital y trabajo que se aplicaban a la tierra estaban sujetas a negociación, y que el cumplimiento del contrato era exigible, la aparcería era tan eficiente como cualquier otro sistema. No tenía importancia, por ejemplo, que el dueño exigiera al inquilino que invirtiera más en la tierra y luego cobrara un menor porcentaje de la cosecha, o que invirtiera él mismo en la tierra y cobrara un

porcentaje mayor. La inversión, si era rentable, se hacía. Tampoco podía el dueño cobrar un porcentaje tan elevado que el inquilino pudiera ganar más en otra parte, o perdería sus campesinos ante esa alternativa. Ya fuera con aparcería o contrato de renta fija, el campesino obtenía el valor de mercado de su trabajo y el dueño recibía el valor de la tierra, ni más ni menos. La aparcería no tuvo la culpa de la pobreza existente en Francia. Debemos buscar la explicación en otra fuente.

La política tributaria que se desarrolló también tuvo una influencia importante en la distribución de tierras en toda la Francia de la edad moderna temprana. Los nobles y los funcionarios no pagaban impuestos sobre sus tierras o propiedades. Por eso, la tierra valía más para estas personas que para cualquier otra que no tuviera ese privilegio. Se creó una base para comercio, venta y conversión y se reunieron grandes latifundios. La rehabilitación del predio grande que, a menudo, se ha observado (aunque los historiadores franceses exageran la extensión del fenómeno) se puede explicar de esta manera. Es un error suponer que en la era moderna temprana Francia era un país de latifundios. No lo era, el pequeño propietario campesino era típico.

La pobreza de la agricultura francesa que se desarrolló durante el período moderno temprano se derivó de los retornos decrecientes y de un entorno institucional que frustró los ajustes eficientes y la innovación técnica. Las restricciones que impidieron el desarrollo de un mercado nacional tiene principalmente la culpa de que en el período moderno temprano la agricultura francesa conservara su carácter fuertemente medieval.

La historia de la regulación industrial de Francia se ha narrado muchas veces. El desarrollo de una inmensa burocracia leal a la Corona fue una parte del sistema de reglamentación y la otra fue el reforzamiento de los gremios y su uso como agentes principales de la reglamentación estatal. Los edictos de 1581 (Enrique III), 1597 (Enrique IV) y 1673 (Luis XIV; en realidad inspirado por Colbert) habían de ofrecer las principales pautas. El cumplimiento de los dos primeros edictos fue menor que el del último, lo que permitió que Colbert llevara al sistema de gremios a su apogeo. "En breve, el programa consistía en hacer del gremio el modelo universal de la estructura del comercio, no sólo en las ciudades, sino en las plazas de mercado e incluso en el campo".² Así, el mecanismo administrativo doble, compuesto de gremios y funcionarios, se convirtió en la espina dorsal de la

²Eli Hecksher, *Mercantilism*, ed. corr., editado por E.F. Soderlund (Alien and Unwin, 1955), Vol. I, p. 145.

reglamentación minuciosa de casi todos los aspectos de la vida fabril y comercial. A los gremios los apoyaban las cortes, aun cuando su reglamentación medieval y restrictiva solía ir en contra de los inspectores del gobierno. *Los gremios* fueron la fundación de la organización industrial en Francia.

La reglamentación estatal evolucionó hasta el punto en que con frecuencia abarcaba hasta el último detalle de un procedimiento de producción industrial. En el caso del teñido de telas, por ejemplo, los reglamentos contenían 317 artículos. *Los reglamentos* se redactaban después de consultar a los funcionarios del gremio y, por lo general, reflejaban las técnicas de producción medievales. El sistema de control e inspección de dichos funcionarios llegó a ser tan amplio que, en tiempos de Colbert, incluso la tela ordinaria necesitaba a lo menos seis inspecciones.

El objetivo fundamental del Estado era fiscal. El Estado perpetuaba y aplicaba los monopolios de los gremios a cambio de rentas. Los gremios compraban a la Corona sus derechos a ser monopolio. Estos constituían una valiosa prerrogativa de la Corona. En 1597, cuando el rey se encontró en dificultades financieras particularmente graves y se atrasó en el pago a sus tropas suizas, como recurso se otorgó al jefe de los guardias suizos la facultad de vender derechos de maestros a los gremios. El precio de un monopolio u otro privilegio podía variar, especialmente en caso de emergencia nacional. El edicto de Colbert de 1673, por ejemplo, vinculaba expresamente los enormes gastos corrientes con una nueva escala de cargos. En 1691 un cargo real fue expresamente aplicado a los maestros de los gremios.

Los franceses hicieron más en el sentido de instaurar derechos de propiedad en conocimiento. La Corona otorgaba derechos exclusivos a los inventores, por períodos diversos, y algunos de ellos fueron, sin duda, productivos; pero los asesores del rey buscaban, en general, artículos de arte o de lujo y no los que pudieran mejorar la eficiencia de industrias más prácticas. En todo caso, ningún invento nuevo podía competir con un derecho en ejercicio. Si un invento nuevo podía perjudicar un monopolio existente, la Corona no podía otorgar un monopolio sin violar derechos anteriores. El derecho, una vez obtenido, a menudo valía sólo dentro de un mercado limitado y no en toda Francia. Con estas medidas no se estimuló sustancialmente en Francia la invención.

Las consecuencias para la eficiencia económica del sistema industrial francés fueron: 1) que la movilidad de la mano de obra estaba circunscrita en todas partes y que ingresar en una industria era difícil, cuando no imposible; 2) que la movilidad del capital estaba igualmente circunscrita; 3) que la innovación estaba en todas partes sofocada o

prohibida por la reglamentación minuciosa del procedimiento de producción, que no permitía desviarse de la costumbre, y 4) que en muchos casos, como en el del edicto de 1571, se fijaban los precios de todas las clases de paños.

Si el sistema de control gremial, junto con la inspección real, no bastó para sofocar el crecimiento económico, la industria con patrocinio y subsidio reales ayudó a la petrificación de la economía francesa. Si bien, Francia se hizo célebre por sus industrias de arte y de lujo, patrocinadas por la Corona, pocas lograron sobrevivir en ausencia del subsidio real. En suma, el favor real con frecuencia apoyaba industrias ineficientes. Lo que valía para las industrias reales, valía igualmente para las compañías de comercio extranjeras.

El fracaso de la economía francesa en exhibir un crecimiento sostenido de largo plazo fue el fracaso del Estado francés en elaborar un conjunto eficiente de derechos de propiedad. Los mercados de factores, excepto el de capitales, avanzaron. Los derechos de propiedad de la tierra quedaron establecidos y protegidos. La tierra se hizo transferible y la mano de obra quedó libre de sus obligaciones serviles. El mercado de productos, en cambio, debido a la política estatal, siguió tan imperfecto como en la Edad Media. Continuaron los gremios y monopolios, y la protección de los mercados locales. En consecuencia, las ganancias potenciales del sector de transacciones se perdieron para la economía francesa.

Las semejanzas entre los acontecimientos políticos franceses y españoles son notables. En ambos casos observamos que los organismos representativos abandonaron el control efectivo sobre la tributación a cambio de estabilidad y orden; en ambos, la Corona obtuvo poco a poco un grado de poder monopólico que le permitió a ella sola modificar la estructura tributaria y fijar las cantidades que había que pagar. Hay otras semejanzas. En ambos países la unificación política tardó mucho en concretarse, algunas regiones conservaron tercamente cierto grado de autonomía política (y fueron por tanto zonas en las que la Corona tenía menos poder monopólico), ambos países sufrieron rebeliones y ambos sufrieron por las barreras internas al comercio. Cataluña no se integró a la economía española (castellana) y en ocasiones sufrió discriminación económica; en el siglo XVII incluso participó en una revolución. Los Países Bajos también se rebelaron contra los Habsburgo durante el período moderno temprano. La revolución ofrecía un medio de cambiar gobiernos y ponía freno al absolutismo. La revolución en potencia fijaba los límites del poder absoluto.

Las distintas dotaciones de recursos y la diferencia notable entre los dos países, en materia de fuentes de rentas tributarias, ofrecen la

explicación principal del patrón tan distinto de desarrollo económico. En Francia, la falta de una base tributaria visible significaba grandes costos iniciales de transacción para crear una estructura burocrática de cobranza directa de impuestos; pero, una vez creada, el impuesto podía subir con muy poco costo adicional dentro de los límites del monopolio que ejercía la Corona. Este patrón tuvo algún paralelo en España con la Alcabala, pero de las tres grandes fuentes de rentas de la Corona española -la Mesta, los pagos de los Países Bajos y el tesoro del Nuevo Mundo- dos eran externas. Esto determinó el destino de España. Las fuentes externas ofrecían una fuente de rentas accesible y creciente, lo que no sólo explica el auge del poder político español y el gran imperio de los Habsburgo con Carlos V y Felipe II, sino que también explica la declinación del poder español que ya se observaba con Felipe II y que continuó a pasos agigantados con Felipe III y Felipe IV, a medida que estas fuentes de rentas fueron desapareciendo. El imperio español dependía de rentas no españolas y crecía y menguaba con ellas.

"En la mayor parte de España, alrededor de 1476, nadie podía decir 'esto es mío' y 'esto es tuyo', pues la suerte de una batalla, el favor de un soberano, un cambio de partido bastaban para que se confiscara la propiedad de una persona y se le diera a otra. Era un estado de caos generalizado. Fernando e Isabel restablecieron la paz y estabilizaron la propiedad".³ El precio de la paz interna y la seguridad de los derechos de propiedad fue, como ya lo vimos, la pérdida de libertad de las Cortes, la entrega a la Corona del poder único para imponer tributos.

Antes de los Habsburgo, la Mesta constituía en España la columna vertebral de la Corona. Cabe preguntarnos, sin embargo, por qué Fernando e Isabel no siguieron el camino más durable de la prosperidad agrícola, lo que habría ocurrido si hubieran recortado los privilegios monopólicos de la Mesta y alentado el desarrollo de derechos de propiedad sobre tierras para cultivo. La respuesta es aportada por Vives muy concisamente.

Por eso, en lugar de esperar algunos años que fructificara el desarrollo de la agricultura, los monarcas optaron por seguir la senda fácil de sus predecesores y reunir dinero sobre unas cosas tan tangibles y tan fáciles de hacer tributar como son las ovejas. Esto nos trae el segundo motivo: la crisis finan-

³ Vicens Vives, *Economic History of Spain*, p. 294

ciera de la Corona después de 1484. Debido a la ampliación de la Inquisición y a la huida de capitales en manos de los conversos, y más adelante, en 1492, a la expulsión de los judíos, hacían falta remedios rápidos; y no había ninguno más a mano que la lana que se exportaba. De ahí la protección de la Mesta. De ahí también que, después de Fernando e Isabel, se pudiera decir que "la explotación y conservación del pastoreo es el principal medio de subsistencia de estos reinos".⁴

El ascenso de Carlos V al trono, en 1516, marcó el comienzo de la gran supremacía y hegemonía españolas en buena parte de Europa. Al principio, al menos, fue una era de prosperidad y de inmenso aumento de las rentas fiscales del Estado. La Mesta se convirtió en una fuente de rentas relativamente menos importante; la Alcabala seguía siendo una fuente significativa de rentas para Castilla, mas la igualaban las rentas provenientes de Aragón, Ñapóles y Milán, pero ensombrecían a todas las rentas de los Países Bajos, que en ciertos años fueron diez veces más grandes que las de cualquiera otra fuente, incluso las remesas de las Indias.⁵

Sin embargo, las rentas del imperio español estaban más que compensadas con el gasto de mantener el imperio y procurar extenderlo, y en tiempo de crisis Carlos V recurrió cada vez más a los préstamos. Los asientos tenían la garantía de las rentas fiscales del Estado. Ya en 1562 hubo que pagar 1.430.000 ducados, esto es, más de una cuarta parte del presupuesto anual, en intereses sobre préstamos anteriores. El Estado recurría cada vez más a medidas unilaterales: postergación de vencimientos, reducción de tasas de interés, alza del precio del oro y, en 1557, se declaró en quiebra. Esta política se repitió en 1575, 1576, 1607, 1627 y 1647.

No es difícil explicar los gastos crecientes. La hegemonía de los Habsburgo en buena parte de Europa significaba guerras continuas y el ejército más grande (y el mejor adiestrado) de Europa, el desarrollo de una armada y los gastos de hacer frente a rebeliones periódicas.

⁴*Ibid*, p.204

⁵*Ibid*, en la p. 382 hay una lista de rentas, como sigue: alcabala, 267.000 ducados; Aragón, 200.000 ducados; Ñapóles, 290.000 ducados; Milán 300.000 ducados; Países Bajos, 4.000.000 de ducados; Indias, 350-400.000 ducados. Total 5.407.300 a 5.457.000 ducados. Son cifras del siglo XVI, pero no se da una fecha precisa.

Carlos V y Felipe II se vieron obligados a gastar cada año más para sostener el castillo de naipes que habían construido, y parecía que los gastos constantemente superaban a las rentas. A medida que las que procedían de los Países Bajos disminuían con la rebelión de éstos y el triunfo posterior de las siete provincias septentrionales que obtuvieron la independencia, la Corona se vio en la necesidad de estrujar aún más las fuentes tradicionales. En el último tercio del siglo XVI tanto la Alcabala como los millones (tributo compuesto de varios impuestos) subieron bruscamente en términos reales. La Corona se apoderaba del tesoro del Nuevo Mundo, pero cuando esta última fuente importante de rentas se mantuvo pareja, a fines del siglo XVI, y luego se precipitó hacia abajo a partir del decenio de 1630, la Corona se vio obligada a recurrir a medidas más y más extremas. Monedas de cobre reemplazaron a las de plata, y Elliott describe sucintamente los resultados:

Olivares procuró compensar la caída desastrosa del poder de compra del dinero de Castilla mediante un alza tributaria en Castilla y la invención de una hueste de dispositivos fiscales ingeniosos para arrancar dinero a los privilegiados y los exentos. En muchos aspectos tuvo gran éxito. La aristocracia castellana estaba tan multada que un título de nobleza, lejos de ser motivo de exención, pasaba a ser una verdadera carga, y el embajador veneciano que llegó en 1638 informó que Olivares había dicho que, si seguía la guerra, nadie podría pensar siquiera en ser más dueño de su propio dinero, pues todo pertenecería al rey. Si bien esta política, al aplicarla a los nobles castellanos, no causó sino impotentes ronquidos de descontento, se derrotó a sí misma cuando se la adoptó respecto de lo que quedaba de la comunidad mercantil de Castilla. La larga serie de confiscaciones arbitrarias de las remesas de plata americana destinadas a determinados comerciantes de Sevilla, a quienes se "compensaba" con el otorgamiento de juros cuyo valor era relativamente nulo, resultó fatal para la vida comercial de la ciudad. Mientras Olivares estuvo en el poder se produjo el extrañamiento final de la comunidad comercial nativa de España respecto de su rey, y la última derrota de la empresa comercial nativa en aras de la necesidad real. El derrumbe de la compleja estructura crediticia de Sevilla y la destrucción de su sistema de comercio con el Nuevo Mundo

fueron el precio que Olivares tuvo que pagar por el trato abusivo de los comerciantes españoles.⁶

Las consecuencias que tuvieron las políticas fiscales de la Corona española sobre la eficiencia de los derechos de propiedad se pueden resumir muy rápidamente. En el caso de la agricultura, los decretos favorables a la Mesta truncaron completamente el desarrollo de derechos de propiedad eficientes respecto de la tierra. La real orden de 1480, por ejemplo, ordenó la evacuación de los cercados que habían instalado los agricultores en terrenos comunales; el edicto de 1489 retrasó (ensanchándolos) los límites de los pasos ovejeros de Grana; y la ley de alquiler de la tierra, de 1501, permitió que las ovejas pastaran en cualquier lugar que hubieran ocupado anteriormente por algunos meses y admitió que sus dueños pagaran a perpetuidad el arrendamiento original; si habían pastado sin conocimiento del dueño, no se pagaba renta. El desarrollo de la agricultura cultivable se debilitó aún más cuando se fijó un techo al precio del trigo en 1539. En un siglo de inflación, el arriendo fijo de la tierra y el precio máximo del trigo tuvieron consecuencias previsibles en la célebre despoblación de los campos e incluso en hambrunas locales recurrentes. Había pocos incentivos, simplemente, para ocuparse de la tierra cultivable, menos aun para mejorarla. Incluso la expulsión de los moriscos, a comienzos del siglo XVII, privó a España de un grupo diestro en agricultura regada. La organización agrícola de España se mantuvo atrasada.

No obstante, la tragedia de la declinación y del estancamiento de España no es sencillamente la de las minorías privadas de sus propiedades (primero los judíos, en 1492, y luego los moros). Como se desprende claramente de la cita anterior, éstos fueron sólo síntomas de la inseguridad que asistía a todos los derechos de propiedad. A medida que aumentaban las dificultades financieras de la Corona, el embargo, la confiscación o la modificación unilateral de contratos fueron fenómenos recurrentes que terminaron por afectar a todos los grupos que se ocupaban del comercio o industria, y no sólo de la agricultura. En consecuencia, la gente se vio desvinculada de las ocupaciones productivas. Como no había ningún derecho de propiedad seguro, el retraso económico fue la consecuencia inevitable. Elliott resume sucintamente las consecuencias: "La índole del

⁶ J. H. Elliott, "The Decline of Spain", *Past and Present*, 20 (noviembre 1961), 71.

sistema económico era tal que uno se convertía en estudiante o monje, mendigo o burócrata. No había otra alternativa".⁷

La decadencia de España ha recibido gran atención de parte de los estudiosos. En cierto sentido es un esfuerzo malgastado. Es verdad que España intentó dominar el mundo occidental y fracasó, pero trató de hacerlo con rentas foráneas. La propia España proporcionó sólo un 10 por ciento de las rentas del imperio en su apogeo. Su economía se mantuvo medieval durante toda su pugna por el dominio político. Donde retuvo el poder político, como en los Países Bajos españoles, la economía de la región declinó. España ofrece un ejemplo excelente de las consecuencias y resultados de no haber desarrollado una organización económica eficiente.

Los Países Bajos y Crecimiento Económico Exitoso

Los Países Bajos, en particular las siete provincias del norte, fueron la primera región de Europa que escapó a las trabas malthusianas. Las Provincias Unidas, como hemos visto, generaron en el siglo XVII un aumento sostenido en el ingreso per cápita, al tiempo que mantenían a una población en crecimiento.

Fue en esta región donde se produjo una conjunción afortunada, entre los intereses del Estado y los del sector progresista de la sociedad. Desde la Edad Media, los Países Bajos habían sido el almacén tradicional de Europa y durante el siglo XVII siguieron cumpliendo este papel, con lo que obtuvieron un virtual monopolio del transporte europeo y del comercio internacional. Este predominio, debido a su situación, a sus técnicas comerciales superiores y al enorme atraso de los países vecinos, permaneció incólume durante el primer cuarto del siglo XVIII.

El éxito de los holandeses es tanto más interesante por cuanto se trataba de un país pequeño con recursos relativamente escasos. En lugar de contar con que la naturaleza entregaría sus tesoros, los holandeses desarrollaron una organización económica eficiente, comparada con la de sus rivales, y al hacerlo alcanzaron una importancia económica y política fuera de toda proporción con el pequeño tamaño del país.

Henri Pirenne deja en claro que el Estado borgoñés fue un fenómeno político realmente notable, por cuanto unió a las distintas y

⁷ *Ibid.*, p. 87. El estudio definitivo de la Mesta es Julius Klein, *The Mesta* (Harvard University Press, 1920). Véase en particular la p. 322, donde hay una descripción de la ley de "posesión".

celosas ciudades y pueblos de la región.⁸ Entre el fin del siglo XIV y mediados del siglo XVI, los cuatro duques de Borgoña (y, después de la herencia de los Habsburgo, Carlos V) desempeñaron un papel importante en el surgimiento de la región como cabeza comercial de Europa septentrional. En general, los intereses económicos de estos gobernantes residían en promover el comercio internacional, reducir la exclusividad y monopolio de los gremios, e impedir que los gremios locales impusieran sus prácticas restrictivas al desarrollo industrial del país. Eran precisamente las políticas que favorecían el desarrollo de una organización económica eficiente. Los duques borgoñeses tenían la oposición de las antiguas ciudades privilegiadas de Brujas y Gante, pero recibían el sólido apoyo de los nuevos centros de industria y comercio que, por su eficiencia, prosperaban en la competencia internacional. Su eficiencia relativa se debía a su situación y al hecho de que eliminaron las prácticas restrictivas y daban la bienvenida a los mercaderes y financistas extranjeros venidos de Alemania meridional y de las ciudades del norte de Italia. El hecho que Amberes se elevara, durante el siglo XVI, a un nivel comercial y financiero sin igual, no fue sólo consecuencia de sus políticas comerciales liberales, que atraieron el tráfico de paños y convirtieron a la ciudad en el almacén de las especias portuguesas y en un gran centro financiero internacional, sino que se debió también al apoyo que los duques borgoñeses brindaban a las instituciones que allí se desarrollaron.

Coincidió con el crecimiento de Amberes el desarrollo, virtualmente sin trabas, de la fabricación de telas en el campo. En contraste con el comercio de paños en las ciudades, la manufactura de telas en los distritos rurales inició una carrera de progreso asombroso. Reducida a una existencia precaria y miserable, durante toda la Edad Media, por los privilegios de las ciudades celosamente guardados, había comenzado a ampliarse por aquí y por allá durante el período borgoñés, a pesar de muchas dificultades y constantes quejas. De pronto, hacia el fin del primer tercio del siglo XVI, se hizo sumamente próspera. El resultado fue el desarrollo de un nuevo sistema de industria, fundamentalmente distinto del antiguo sistema corporativo, que aún coexistía con él y tan bien adaptado al nuevo orden

⁸ Véase Henri Pirenne, "The Formation and Constitución of the Burgundian State", *American Historical Review*, 14, pp. 477-502.

económico como incompatible con el sistema de gremios. Libre de todas las trabas con las que la reglamentación municipal había constreñido al artesano, el nuevo adelanto satisfacía todos los requisitos de la empresa capitalista. Según las nuevas condiciones no había límites para la producción ni gremio que uniera a los artesanos en contra del empleador, interviniera en el nivel de los salarios, fijara las condiciones de aprendizaje o limitara las horas de trabajo. Sobre todo, no había privilegios que circunscribieran la admisión al oficio solamente a los ciudadanos, con exclusión de los "extranjeros", como se denominaba, hacía tiempo ya, a los nuevos ciudadanos. Aquí todo hombre podía estar seguro de tener empleo, siempre que fuera sano y supiera manejar la lanzadera.⁹

El campo también realizó progresos espectaculares en mejorar la eficiencia de la agricultura, cosa que veremos más adelante. En suma, los avances de los Países Bajos fueron notables en todos los terrenos. Los estudios que hicieron los Países Bajos para mejorar la eficiencia agrícola estaban más que igualados por los adelantos en el comercio, el tráfico y la industria. Para poder explicar los avances incipientes en todos estos campos tenemos que analizar las estructuras institucionales subyacentes, en especial el establecimiento y protección de la propiedad privada. Habíamos dicho que en 1500 el hombre y la tierra ya estaban libres de obligaciones señoriales. Otro rasgo importante heredado del período borgoñés fue el estímulo positivo a la movilidad de los factores productivos. Por ejemplo, a los mercaderes y artesanos extranjeros que poseían habilidades especiales se les permitía ejercer su oficio a pesar de la oposición de los gremios locales. Los intentos de monopolio eran, en su mayoría, rechazados. La ley reconocía las innovaciones comerciales que disminuían los costos de transacción. El tráfico y el comercio prosperaban dentro del entorno institucional que se desarrolló. El único derecho de propiedad impulsor de la economía que faltaba era un sistema eficaz para la protección del conocimiento.

Los duques borgoñeses estimulaban un tipo de desarrollo económico que fomentaba una industria y comercio nuevos y sin trabas, el

⁹ Henri Pirenne, *Early Democracy in the Low Countries* (W. Norton, 1963), pp. 206-207. Algo similar ocurrió en la industria siderúrgica de las provincias de Lieja, Namur y Hainault.

cual era visto con desagrado por las antiguas ciudades privilegiadas amenazadas; no obstante, prosiguieron su administración política sin desplazar a los Estados Generales provinciales ni los poderes locales de los magistrados. En 1463, Felipe el Bueno había creado los Estados Generales compuestos de delegados de las asambleas provinciales, los que aprobaban leyes y, cosa más importante, detentaban autoridad para conceder tributos a la Corona.

La política global de los borgoñeses y los Habsburgo fue la de promover la unificación y el comercio, lo que redundó en la prosperidad de la economía y por ende de la Corona. Durante todas las guerras de Carlos V en el siglo XVI las diecisiete provincias permanecieron leales y suministraron rentas cada vez mayores para la conquista del creciente imperio. Por su prosperidad, los Países Bajos se habían convertido en las joyas del imperio de los Habsburgo y abastecían a la Corona con la mayor parte de las rentas que recibía. El propio éxito que tuvieron los esfuerzos de unificación de los borgoñeses y Habsburgo terminó por sentar las bases para la oposición unificada en contra de ellos. Los Habsburgo, atrapados en las guerras incesantes de esta época, enfrentaban una crisis financiera tras otra y buscaban persistentemente más y más rentas en los Países Bajos. Aunque éstos habían tolerado a Carlos V, ya no estaban dispuestos a soportar las exigencias más pesadas de su sucesor, Felipe II. Aceptaron que los encabezara la Casa de Orange y se rebelaron, lo que condujo a una larga lucha, complicada por controversias religiosas. El saqueo de Amberes dio origen a la rebelión de Amsterdam y finalmente a la independencia del norte, donde se formaron las Siete Provincias Unidas. La república que surgió, con Amsterdam a la cabeza, mantuvo consigo la estructura de las leyes y derechos de propiedad que se habían nutrido y desarrollado bajo el régimen borgoñés.

El crecimiento del intercambio y el comercio fue la fuerza motriz de la economía holandesa durante todo el período moderno temprano. El aumento de la población europea, especialmente durante el siglo XVI, obró en beneficio de los Países Bajos por su situación central. El mercado, o el sector de transacciones, que vinculaba la agricultura y la industria entre sí y finalmente con el consumidor, era el sector en que en ese momento se podían producir grandes ganancias en productividad. El sector de transacciones había sido, históricamente, el más importante para los Países Bajos y de él se derivaba directamente la mayor parte de las rentas gubernamentales. El Estado, salvo en períodos de crisis, gozaba de todos los incentivos para dictar medidas que, al disminuir los costos de las transacciones, estimulaban el comercio.

Así, en los Países Bajos, con su situación central, se echó a andar un

procedimiento por el cual el crecimiento demográfico europeo podía estimular innovaciones que aumentaran la eficiencia de la organización económica al disminuir los costos de las transacciones. Las innovaciones comerciales que se adoptaron en este período no eran nuevas, pues en su mayoría ya las habían desarrollado los italianos. Sin embargo, eran eficientes solamente cuando se las podía emplear en una escala relativamente inmensa. El mercado en expansión y un ambiente político esencialmente favorable crearon las condiciones para su empleo provechoso. Las innovaciones que disminuían directamente el costo de utilizar el mercado, organizaciones comerciales nuevas que facilitaban el acceso de los pequeños comerciantes a oportunidades rentables, y en especial el establecimiento de un mercado de capitales, caracterizan esta época de la historia económica holandesa.

Los costos de hacer uso del mercado para organizar una economía son los costos de efectuar intercambios. Estos, como hemos visto, se pueden dividir en costos de búsqueda, costos de negociación y costos de cumplimiento. La economía holandesa ganó eficiencia en cada uno de estos aspectos.

Los costos de búsqueda son los que tienen que ver con la identificación de compradores o vendedores en potencia con quienes negociar intercambios. Los mercados de los Países Bajos ofrecían un medio de reducir los costos de búsqueda. Hubo auge y declinación de las ferias regionales en los Países Bajos, el auge y la caída primero de Brujas, luego de Amberes, y el ascenso final de Amsterdam; cada mercado era, a su vez, más grande que el anterior. Las economías de escala inherentes en el mercado garantizaban que sólo un lugar central podía predominar a la vez. Dichos lugares centrales servían de mercado internacional y, por su naturaleza, reducían significativamente los costos de búsqueda. Allí compradores y vendedores se concentraban en mayores cantidades que en cualquier otro lugar de Europa septentrional. En estos lugares centrales la diversidad de productos y las condiciones de venta que se ofrecían eran mayores que en cualquier otro lugar. La seguridad de un mercado extenso permitía la especialización tanto en productos como en condiciones de venta. Se establecieron salas de venta permanentes, o bolsas. Allí los comerciantes especializados exhibían constantemente mercancías o muestras. Antes, las salas de ventas se podían alquilar solamente mientras duraba una feria. En este período el comercio exterior se convirtió en ocupación de todo el año.

Los costos de negociación, involucrados en una transacción se pueden resumir en la frase *quid pro quo*. Si bien el precio puro de un intercambio es, sin lugar a dudas, la variable central, hay muchos otros

elementos que componen una transacción. Hay que convenir en la calidad de la mercadería que se va a intercambiar, además del lugar y fecha en que se ha de realizar el intercambio. Es preciso determinar también cómo, cuándo y en qué forma se efectuará el pago. Estos elementos, distintos del precio, tienen importancia en cualquier negocio. Compradores y vendedores tienen que ponerse de acuerdo en todos estos aspectos de transacción antes de firmar un contrato de intercambio. Puesto que gran número de compradores y vendedores se concentraban en los mercados de los Países Bajos, la oportunidad de negociar un intercambio favorable era mejor allí, que en otro lugar. Del gran volumen de transacciones que se llevaban a cabo diariamente surgieron prácticas uniformes de operación. Dado que disminuían los costos de negociación, a buena parte de este comercio se aplicaban condiciones habituales de venta, aprobadas por ley o, cuando menos, ellas ofrecían un punto de partida para negociar transacciones particulares.

El gran volumen continuo de transacciones del mismo producto permitió que se comenzara a vender por muestras. Un comerciante londinense, por ejemplo, podía comprar trigo del Báltico en estos mercados, sin ver ni conservar sino una muestra. El vendedor garantizaba que la mercadería entregada sería tan buena como la muestra o mejor. Las ventas por calidad y la extensión de los mercados a futuro se derivaron directamente de esta práctica. Se podían vender cereales, vino, maderas y lana, aun antes de cosecharlos.

Los costos de cumplimiento, en los que se incurría por cerciorarse de que las condiciones del contrato de intercambio se cumplieran tal como se habían negociado, también se redujeron con el tiempo. Las prácticas habituales de comercio contaban con la aprobación del gobierno. Si se violaba alguna de las condiciones del contrato, el comerciante afectado podía demandar resarcimiento en los tribunales próximos al mercado. La decisión de uno de dichos tribunales no se podía pasar por alto si el comerciante violador quería continuar transando en el mercado más eficiente de Europa occidental. Los notarios públicos instalaron oficinas junto a los mercados, donde hacían de testigos y registraban los contratos, y mediaban en los conflictos comerciales. Así, los notarios reemplazaron a los magistrados en el desempeño de esta función, lo que aumentó, por especialización, la eficiencia con que se exigía el cumplimiento de los contratos.

El crecimiento del mercado, hasta alcanzar un tamaño suficiente para permitir que las condiciones habituales de venta de un producto de calidad conocida representaran un volumen considerable de transacciones, era de la mayor importancia. Ello permitía que el precio de mercado

obtenido libremente lo determinarían las fuerzas de oferta y demanda por sí solas. A partir del último cuarto del siglo XVI, se comenzaron a reunir y publicar periódicamente estos precios. El "precio corriente" de Amsterdam circulaba ampliamente y proporcionaba informaciones acerca de las condiciones en las cuales se podían realizar intercambios. Se han encontrado estos precios corrientes en los archivos de todas las ciudades europeas importantes. Ellos daban al comerciante un punto de partida para negociar intercambios en localidades, dentro y fuera de los Países Bajos. Ningún comerciante iba a vender en la localidad por menos de lo que podría obtener en Amsterdam, habida cuenta de los costos de trasladar hasta allá su mercadería.

La expansión del comercio internacional durante los siglos XVI y XVII se vio apoyada también por la disminución significativa en los costos del transporte de mercaderías. Bajaron los costos del transporte, tanto terrestre como marítimo, lo que permitió que creciera el comercio de mercancías voluminosas, de menor precio. En este adelanto, el comercio marítimo tomó la delantera. Al Mediterráneo, el Báltico y las tierras de África, Asia y el Nuevo Mundo los unían los traficantes marítimos. Las rutas de tráfico y las ferias del interior, que seguían creciendo en términos absolutos, declinaron en términos relativos respecto de las periferias junto al mar. Los grandes mercados de expansión de los siglos XVI y XVII estaban unidos entre sí por extensiones de aguas navegables.

Las pequeñas embarcaciones de comienzos del siglo XVI estaban bien adaptadas al restringido comercio marítimo del período moderno temprano. Muchos puertos, entre ellos Amberes, Ruan, Londres y Sevilla, se situaban en estuarios de ríos, a buena distancia del mar. Eran accesibles sólo a barcos de poco calado. Cuando el tráfico no es muy intenso, los barcos pequeños tienen la clara ventaja de ser despachados en menos tiempo. La presencia de piratas franceses, ingleses y holandeses también mostraba la conveniencia de dividir las cargas de un comerciante entre varias naves, para reducir el riesgo de pérdida total.

Después de 1500 el desarrollo de los comercios especializados, como el de la madera del Báltico, tornó económicos los barcos más grandes. La eliminación o disminución de la piratería, la ampliación del número de cargas internacionales y el desarrollo del seguro marítimo, contribuyeron a que los barcos más grandes, en una ruta tras otra, resultaran más económicos. El tonelaje promedio de los buques fue aumentando lentamente. Como consecuencia de todos estos adelantos, la productividad de los embarques marítimos creció a razón del 0,5 y 1 por ciento al año, entre 1600 y 1750, mejorando, de paso, la eficiencia del comercio.

El aumento en la productividad de la industria naviera se debió en

gran parte a una innovación. La aparición de un nuevo velero carguero denominado filibote constituyó un adelanto considerable, pues representaba un alejamiento neto de los barcos combinados, militares y cargueros a la vez, de los tiempos antiguos. Los holandeses lo produjeron alrededor de 1595, pero su introducción en las diversas rutas comerciales del mundo dependía del crecimiento de mercados eficientes, regulares y de gran escala entre las zonas de comercio y la eliminación de piratas y corsarios en las rutas de navegación. El filibote sacrificaba la construcción reforzada (capaz de soportar tanto el peso como el retroceso de los cañones, además del peso de otros armamentos y de un velamen complejo) en aras del espacio para carga y la sencillez del manejo, lo que permitía ocupar una tripulación menos numerosa. El resultado se hizo notar en los costos de operación notablemente rebajados. El nuevo barco resultó práctico de inmediato en el Báltico, donde existía un comercio regular de gran escala y de donde se había eliminado a los piratas y corsarios. Pero como la nave estaba diseñada para el transporte de mercaderías a granel y en grandes volúmenes y, además carecía virtualmente de defensas, la probabilidad de subutilización y los costos de protección (o de seguro) en rutas como las del Mediterráneo, infestado de piratas, no permitieron que estos ahorros en los costos se hicieran efectivos. En rutas como ésta se retrasó la introducción de naves de este tipo hasta que se contó con mercados regulares desarrollados y se hubo reducido o suprimido la piratería.

Los mercados del interior no se descuidaron. Ciertas firmas se especializaron en el comercio terrestre y con un esfuerzo concentrado redujeron los riesgos de viajar. Las caravanas o flotas terrestres protegían las mercaderías en tránsito. Esto permitía que el pequeño comerciante participara en el comercio terrestre de larga distancia. Los famosos carros Hesse de Alemania y las grandes firmas italianas, cuyo objeto era mantener y proteger las rutas comerciales terrestres, constituyen buenos ejemplos.

Los cambios en la organización comercial, durante estos dos siglos, no se caracterizaron, en general, por inventos nuevos sino por innovaciones en técnicas conocidas que los italianos habían descubierto anteriormente. La rápida expansión del mercado en los Países Bajos permitió el desarrollo de nuevas disposiciones que hubieran resultado ineficientes a niveles inferiores de actividad comercial. El elemento nuevo de la organización comercial durante estos dos siglos estuvo en los métodos de explotación comunitaria de oportunidades comerciales rentables, más flexibles que los que poseían las grandes empresas familiares centralizadas anteriores de Alemania e Italia. La sociedad por acciones y el comerciante comisionista ofrecen ejemplos importantes. La creación de un capital en forma de

acciones en una sociedad temporal, por ejemplo, permitía que un grupo de pequeños comerciantes reuniera las grandes sumas de capital que se necesitaban para financiar los largos viajes oceánicos y compartir los considerables riesgos conexos. El empleo de un colega comerciante situado en otro mercado, para comprar o vender por una comisión fija, también permitía que los pequeños comerciantes participaran en empresas de envergadura y en el comercio transcontinental. Si bien, en su mayor parte, los comerciantes continuaron organizados como empresas familiares o pequeñas sociedades, sus métodos se refinaron. No sólo disponían de mejores informaciones acerca de las posibilidades de comerciar sino que se hicieron más diestros en explotarlas. Durante el período mejoró notablemente el capital humano del comercio. La educación comercial sistemática se convirtió en práctica aceptada. Las técnicas de la contabilidad por partida doble se enseñaron ampliamente y se convirtieron en práctica contable normal.

El desarrollo de un mercado de capitales durante este período fue inseparable del surgimiento del comercio y de la contienda permanente entre los principales Estados-naciones. Las coronas de Europa se habían convertido en prestatarias, en tiempo de crisis, tan pronto como un grupo cualquiera hubo alcanzado la prosperidad suficiente para ser prestamista en gran escala. Los comerciantes en procura de concesiones constituían una fuente primaria de préstamos y eran vulnerables por cuanto formaban un grupo al cual se le podían arrancar préstamos forzosos. Las grandes firmas familiares italianas y alemanas se convirtieron en prestamistas de los reyes y recibían a cambio comisiones, concesiones mineras, monopolios o el derecho a cobrar impuestos. Por último, tal vez sin excepción, los príncipes de estos comerciantes arruinaron a sus acreedores por incumplimiento o abierta confiscación. Era difícil demandar a un rey.

Las necesidades fiscales del gobierno creaban un elemento de la demanda de préstamos y la creciente especialización de las economías internacionales y regionales otro. El capital se considera, en general, como un factor de producción cuya vida es superior a un año. El capital ofrece al fabricante un procedimiento de producción más completo y especializado, permitiendo que se logren ganancias por división del trabajo o se realicen en conjunto procesos de producción complementarios de diferente horizonte temporal. La esencia del capital es el tiempo y tanto el gobierno como las unidades económicas por separado pueden ganar, de diversas maneras, si logran obtener recursos hoy y pagar después. Cuanto menos tengan que pagar después, tanto más van a querer pedir prestado hoy. Hay también quienes están dispuestos a entregar parte de sus recursos actuales a cambio del reembolso futuro con una bonificación (intereses). Cuanto mayores

sean los intereses, tanto más estarán dispuestos a prestar. Existe así una situación en que ambos grupos pueden ganar con el comercio.

El mercado de capitales reúne a los prestatarios y prestamistas en potencia para los efectos de realizar dicho comercio. La creación de un préstamo, como toda transacción voluntaria, si bien beneficia a ambas partes, exige recursos. Se producen costos de búsqueda cuando los prestatarios y prestamistas potenciales procuran entrar en contacto. Hay también costos de negociación cuando ambas partes procuran ponerse de acuerdo respecto de lo que se pide prestado, dónde, a qué precio y, cosa particularmente importante para los préstamos, qué garantías hay de reembolso. Un préstamo, al contrario de una compra directa de trigo, se realiza en dos fechas separadas: la del otorgamiento del préstamo y, con el tiempo, la de su reembolso. Hay también costos de cumplimiento para asegurarse de que se cumplan todas las condiciones del contrato. Hay, pues, tantas variables en la creación de un préstamo como en cualquier otra transacción.

Cuanto más eficiente es el mercado, menores son los costos de búsqueda, negociación y cumplimiento relativos a la creación de préstamos. Un mercado de capitales es un mercado de dinero; el dinero se pide prestado, se emplea en un uso cualquiera y se devuelve con intereses. El lugar natural para el desarrollo de un mercado de capitales en Europa occidental era el centro del comercio. El mercado europeo de capitales se desarrolló primero en las ferias regionales, luego en Brujas, después en Amberes y por último se trasladó, con el comercio, a Amsterdam. En los comienzos del siglo XVI, la Bolsa de Amberes dominaba las transacciones de Europa en materia de letras de cambio y demás instrumentos de créditos, como pagarés a la vista, certificados de depósito y los bonos de Estados y ciudades. Esta Bolsa tuvo en un tiempo 5.000 miembros. Las mercaderías se transaban en otros lugares de la ciudad y la Bolsa se especializaba en instrumentos de crédito. En el siglo siguiente, el mercado de dinero de Amsterdam fue aún más grande.

El desarrollo de un mercado de capitales eficiente se había visto frenado desde que en 1312 el Papa Clemente V prohibió prestar con intereses. La prohibición, por cierto, no se respetó, pero tampoco se la desafió abiertamente. En lugar de eso se recurría a medios subrepticios para obviarla; sirvan de ejemplos los falsos contratos de arrendamiento en lugar de hipotecas y los socios capitalistas en lugar de prestatarios directos. La necesidad de dichos recursos elevaba los costos de búsqueda, negociación y, especialmente, de cumplimiento y disminuía la disponibilidad del crédito. Incluso durante la Reforma se seguía debatiendo el aspecto ético de cobrar intereses y la cuestión general de la usura. Pero los jóvenes Estados-naciones necesitaban un mercado de capitales. Por último, en

1543, Carlos V aprobó los préstamos a interés. En otros lugares también, el espíritu adquisitivo triunfó sobre los escrúpulos morales y prestar a interés se hizo aceptable, lo que permitió que se desarrollara un mercado de capitales eficiente en Europa occidental.

El mercado de capitales que se desarrolló en Amberes y Amsterdam era tan complejo como los mercados de productos. Convendría tal vez que dividamos el mercado de capitales en dos, con el fin de seguir primero el desarrollo del crédito de corto plazo, el que se vinculaba estrechamente con los préstamos con fines comerciales, y luego el mercado de capital de largo plazo, el que se relacionaba con los préstamos a los gobiernos.

La creación del mercado de capitales de corto plazo se vio facilitada por la aceptación de dos formas de pago diferido. La carta de obligación constituía un medio de postergar el pago para una fecha futura. En ella figuraban la cantidad, la fecha y el lugar. Era semejante a un pagaré.

Poco a poco se fue escribiendo con mayor frecuencia, en lugar de "pagaré", la frase "páguese al portador". Así, una persona podía entregar el pagaré de un tercero, en pago de una deuda, y aquél o sus cesionarios podían cobrar el dinero a su vencimiento. Esta operación se denominaba cesión y fue un adelanto importante, por cuanto admitía otra forma posible de pago. Para permitir el uso extenso de las cesiones, hubo que establecer el derecho legal de endoso. Para ello era preciso que la ley reconociera que el individuo que endosaba el pagaré conservaba la responsabilidad de la deuda en pago de la cual, había cedido el pagaré de otra persona, hasta que la deuda quedara pagada. Con esto se aseguraba que, en caso de incumplimiento de la carta de obligación, el endosante seguía siendo responsable de la deuda. Sin esta precaución elemental, pocas personas aceptarían, en pago de la deuda de una persona, el pagaré de otra.

Ya en 1507 la turba de Amberes (la turba era un grupo de ciudadanos que hacían declaraciones juradas sobre el estado del derecho consuetudinario en un lugar determinado) había decidido que el endoso era la costumbre. Poco después esta práctica se había extendido a otras regiones de los Países Bajos. En 1537 se convirtió en ley para todo el país. Desde esa fecha el Estado exigía el cumplimiento del principio de cesión. Fue un paso natural que los comerciantes comenzaran a descontar dichos pagarés. Si un comerciante tenedor de pagarés con vencimiento futuro necesitaba dinero en el acto, podía venderlos a otro comerciante que no estuviera tan urgido, en una suma inferior al valor nominal. Así, el comerciante obtenía dinero y el comprador ganaba la diferencia entre lo que pagó por el pagaré y el valor nominal de éste.

El principio de cesión se usaba también con las letras de cambio. La letra de cambio permitía comprar mercaderías en Londres, por ejemplo, y

hacer el pago final en moneda extranjera y en otro país, digamos en Amsterdam. Está de más decir que la aceptación de una carta de obligación o de una letra de cambio dependía del prestigio del girador. Si el girador era un gran comerciante, por ejemplo uno de los Fugger, no cabía mucha duda de que el documento era bueno. De ahí surgió una práctica por la cual los comerciantes pequeños mantenían depósitos en firmas más grandes, sobre los cuales podían girar letras.

De esta práctica nació, finalmente, el depósito bancario. En el caso del Banco de Amsterdam, el mismo gobierno terminó por garantizar los depósitos, y si bien no ganaban intereses, los depósitos estaban a salvo, lo que no era poca cosa en tiempos de inestabilidad.

Los medios de pago de que disponían los comerciantes se ampliaron así para comprender, además del dinero efectivo o el trueque, el pago diferido. Ahora había una nueva herramienta para ampliar los negocios. Un historiador del tema ha dicho que el equipo técnico que los comerciantes holandeses desarrollaron durante el siglo XVI se había tornado tan refinado y racional que el elemento de riesgo lo conformaba más y más el efecto de fenómenos naturales como el tiempo y las estaciones.¹⁰ Aun cuando lo dicho sea quizás una exageración, está claro que en los Países Bajos se habían creado los derechos de propiedad adecuados para el desarrollo tanto de un mercado de productos eficientes como de un mercado de capitales de corto plazo. La influencia de estos adelantos, como veremos, se extendió por toda la economía holandesa.

El capital de largo plazo nació de los préstamos a los Estados y éstos lo dominaban. Carlos V, por ejemplo, llegó a ser el deudor más grande de Europa. Los Fugger fueron los mayores acreedores de la Corona española. En este período se hizo imposible distinguir claramente entre los préstamos a la Corona española y el crédito de los Países Bajos españoles, pues la Corona obligaba a las ciudades y al gobierno a incurrir en deudas por ella. Buena parte de los préstamos se negociaban en la Bolsa de Amberes. Las seis quiebras posteriores de la Corona española en 1557, 1575, 1596, 1607, 1627 y 1647 terminaron con los Fugger y perjudicaron seriamente el mercado de créditos de largo plazo. No obstante, las ventajas que derivaban tanto prestatarios como prestamistas de los préstamos de largo plazo eran demasiado grandes para que tan espectaculares reveses los eliminaran del todo. Todos los jefes de Estado se endeudaron durante estos siglos para hacer frente a incesantes emergencias y crisis fiscales. Una

¹⁰ Herman Van der Wee, *The Growth of the Antwerp Market and the European Economy* (Martinus Nijhoff, 1963), Vol. 2, p.295.

forma de pedir dinero prestado era la pensión vitalicia, el pago de intereses anuales perpetuos por el préstamo de una suma de dinero. En tiempos desesperados se recurrió con frecuencia a la coacción y se obtuvieron de este modo préstamos forzosos. Pero tales procedimientos, en último término, se autoderrotaban. Durante el siglo XVII, debido a la política estatal, los mercados de préstamos a largo plazo adquirieron carácter nacional. Libre ahora de la dominación española, Amsterdam, mediante el empleo de políticas fiscales cuerdas, creó un mercado de capitales de largo plazo tan eficiente que las tasas de interés bajaron hasta al 3 por ciento anual. En otros lugares la tasa de interés era más alta en proporción directa a la situación fiscal, la eficiencia del mercado y el prestigio de los gobiernos.

La eficiencia del mercado de capitales holandés residía en su centralización inicial como mercado de dinero de Europa occidental. El hecho de que el comercio externo se centrara allí permitió la creación y extensión de un mercado europeo de capitales. Los costos de búsqueda se redujeron y se fundaron instituciones fundamentales y secundarias que disminuyeron los costos de transacción.

El desarrollo de un mercado de capitales eficiente en los Países Bajos tuvo consecuencias inmensas para el funcionamiento del comercio y la industria. El mercado de capitales se componía de una multitud de intermediarios que reunían a los prestatarios con los prestamistas. Armados con los nuevos instrumentos financieros, los intermediarios se hicieron tan eficientes que la tasa de interés bajó notablemente del 20-30 por ciento, en 1500, al 9-12 por ciento en 1550 y al 3 por ciento, e incluso menos, en el siglo XVII. Así, el costo del capital disminuyó de manera considerable frente a los precios de los demás factores de producción. Ningún sector de la economía de los Países Bajos resultó inmune a la influencia de este cambio dramático en los precios relativos de los factores. El capital, tanto financiero como físico, iba reemplazando cada vez más a otros factores productivos en la agricultura y la industria y no sólo en el comercio.

La agricultura comenzó a hacer uso más intenso del capital, los eriales se drenaron y se limpiaron, se mejoraron los cercos y se emplearon abundantemente los abonos. Se usó cada vez más el crédito para financiar toda actividad comercial y se emplearon medios de producción más completos y especializados. La producción industrial se tornó a la vez más extensa y más especializada.

En un capítulo anterior observamos el desarrollo precoz de la tenencia privada de la tierra y el surgimiento de una fuerza laboral libre en los Países Bajos. Conviene quizá resumir brevemente estos acontecimientos. La servidumbre, donde la hubo, había desaparecido en la mayor parte de Flandes y Brabante en el curso de los siglos XII y XIII. El florecimiento

del mercado, tipificado por Brujas, restó eficiencia al vasallaje. Entretanto, los solares se habían dividido en pequeños predios campesinos, que, junto con los retornos decrecientes de la fuerza de trabajo y su efecto sobre la tierra, tornaron rentable el cultivo extendido. En esta zona la extensión de la tierra agrícola dependía de las posibilidades de recuperar terrenos del mar. La construcción de diques exigía, además de grandes inversiones de capital, la seguridad de que sólo el inversionista cosecharía la mayor parte de los beneficios. Así, la propiedad privada de la tierra, el medio más eficiente de lograr lo anterior, se incorporó a las instituciones fundamentales de la región.

La disminución general de la población durante los siglos XIV y XV eliminó el incentivo para recuperar terrenos. El campo holandés perdió un tercio de sus habitantes, durante el siglo XV, por guerras y hambrunas. La tierra que se perdió por inundaciones en esta época muchas veces ni siquiera se recuperó. No obstante, el pequeño agricultor campesino, dueño de 7 a 10 acres, siguió dominando la organización de la agricultura.

El nuevo crecimiento demográfico que ocurrió en Europa durante el siglo XVI y el estímulo que se dio al intercambio y al comercio condujeron a nuevos adelantos en la agricultura holandesa. Dichos adelantos no se debían, en general, a la nueva tecnología sino a las utilidades inherentes en el ajuste de cultivos y procedimientos a las nuevas condiciones del mercado. Los agricultores dueños de los pequeños predios, libres de las restricciones de las tierras comunitarias, pudieron adaptarse rápidamente a los cambios en la demanda del mercado y, puesto que sólo los propietarios atrapaban las recompensas inherentes, tenían todos los incentivos para ello.

El surgimiento del mercado internacional determinó la especialización regional. Los viñedos, por ejemplo, desaparecieron de Brabante, la crianza de abejas disminuyó y las lecherías se trasladaron al norte. Se reemplazaron estas actividades con el cultivo de semillas de repollo, heno, tabaco, lino, lúpulo y granos de calidad para la fabricación de cerveza. El terreno cultivable tenía un uso más intenso y por tanto se requería más abono; por ende se necesitaban más animales. Se introdujeron nuevas rotaciones de cultivos para mantener la fertilidad. Las tierras en barbecho fueron trabajadas y aprovechadas en cultivar forrajes para alimentar el ganado en invierno. Tan especializada se hizo la agricultura, y tanto había penetrado el mercado en la organización agrícola, que se desarrolló un mercado de estiércol para abono.

La extensa introducción de cultivos forrajeros y otros industriales se hizo posible únicamente porque los mercados comerciales de los Países

Bajos habían llegado a ser tan eficientes que permitió la importación de alimentos para nutrir a la inmensa población urbana.

El trabajador rural libre, dada la existencia de la tenencia privada de la tierra, tenía todos los incentivos para emplear sus recursos en su propio beneficio, el cual en este caso coincidía con el interés de la sociedad. Las instituciones fundamentales de la agricultura holandesa, la propiedad privada, la fuerza laboral libre y el mercado, estaban acordes con el crecimiento económico. Las oportunidades para dicho crecimiento surgieron, en esta época, del crecimiento del mercado. La organización institucional fundamental permitía que el agricultor holandés se adaptara rápidamente a los cambios en los precios de los productos y factores. En consecuencia, los holandeses se convirtieron en los pioneros de los nuevos métodos agrícolas, métodos derivados de la especialización y de la asignación eficiente de recursos, no de la invención.

No se pretende dar a entender que faltó el progreso tecnológico; no fue así. Se desarrolló una guadaña especializada, por ejemplo. Con todo, las ganancias que se lograron en este terreno también se pueden explicar por la expansión del sector comercial. Hubo, sin excepción mejoras, como los desarrollos tecnológicos de la Edad Media, que se derivaron de la concentración de la mente humana en aspectos más especializados y cuyo desarrollo necesitó escasos recursos privados. Todavía faltaba en la situación institucional fundamental un método para garantizarle al inventor las ganancias del nuevo conocimiento.

Hemos visto que los Países Bajos fueron el primer centro manufacturero importante de Europa occidental. Lo dicho vale particularmente para la industria textil. El desarrollo de mercados eficientes permitió importar con comodidad las materias primas y facilitó la venta del producto final para la exportación. Los paños se fabricaban según las reglas de gremios muy especializados. Las fortunas del sector industrial y de la región en general dependían del ciclo malthusiano. Cuando creció en Europa la población, también crecieron el comercio y la manufactura; cuando la población disminuyó, el comercio y la industria disminuyeron también. Durante la baja demográfica del siglo XV, el paño inglés apareció como competidor principal. En respuesta, los centros urbanos de los Países Bajos comenzaron a especializarse en textiles de lujo y semilujo.

Hasta 1500 la industria rural de los Países Bajos tuvo una importancia limitada. De ahí en adelante, a medida que el intercambio y el comercio se ampliaban en toda Europa, la manufactura rural adquirió mayor importancia. La producción de linos baratos y telas livianas de lana se concentraba en el campo. El auge de la actividad comercial, el desarrollo de un mercado de capitales eficiente y la política de los gobiernos lo hicieron

posible. La reducción en el costo del capital permitió que se usara más capital en la manufactura; la ausencia de reglamentos de gremios en el campo permitió que la manufactura se realizara libre de las prácticas restrictivas y que se ocupara mano de obra rural, de menor costo. Las condiciones permitieron que el campo holandés, densamente poblado, se desarrollara de acuerdo con sus ventajas comparativas.

El crecimiento del mercado internacional hizo que los gremios artesanales de las ciudades se especializaran cada vez más en la producción de artículos de lujo y semilujo. Mientras, se desarrollaba en el campo una industria textil que se concentraba en telas de menor precio, mediante un sistema de maquila dirigido por los comerciantes urbanos. El comerciante entregaba al tejedor las materias primas o dineros, le daba instrucciones para el trabajo y luego, en una fecha futura determinada, recibía la mercadería. Aunque los gremios protestaron por este sistema, el poder político del sector comercial dominó a la política gubernamental. El estímulo a la industria rural, que ellos organizaban y financiaban, favorecía a los poderosos comerciantes. Así, las prácticas restrictivas de los gremios quedaron a su vez restringidas a las ciudades. En el campo prevalecía el libre juego de las fuerzas del mercado.

Durante el período moderno temprano los holandeses se convirtieron en los líderes económicos de Europa. Su ubicación geográfica central y su gobierno, el cual instaló una organización económica eficiente, dan cuenta de esta situación. Los historiadores económicos suelen limitarse a decir que los holandeses fueron el último de los grandes Estados-ciudades o incluso confunden su declinación relativa con la declinación absoluta. En el hecho, los Países Bajos fueron el primer Estado en alcanzar el crecimiento económico sostenido en el sentido en que lo hemos definido. Además, lejos de declinar, continúa prosperando y alcanzando niveles más altos de ingreso per cápita en los decenios, y aun en los siglos, sucesivos. Lo que pasa, simplemente, es que el centro de la escena económica pasa a ser Inglaterra.

Inglaterra

El tamaño de Francia y los recursos financieros de España convirtieron a estos países en potencias de Europa. La eficiencia de los Países Bajos logró el mismo resultado. Los tres constituían un desafío continuo a Inglaterra, pues ésta no tenía ni el tamaño de Francia ni las dotaciones extranjeras de España ni las instituciones eficientes de las Provincias Unidas. Inglaterra tenía que buscar un terreno intermedio. A comienzos

del siglo XVII inició la construcción de un imperio en el Nuevo Mundo, desafiando a España. En el curso del siglo Inglaterra intentó poner a los holandeses en cuarentena, por una parte, e imitar, por otra, sus derechos de propiedad y sus instituciones. Ya en 1700 Inglaterra había triunfado y a comienzos del siglo siguiente reemplazó a los holandeses como la nación de crecimiento más rápido en el mundo.

Pero durante el siglo XVI había escasos indicios de que Inglaterra fuera a seguir la senda del éxito en el crecimiento económico. Durante los siglos XIV y XV Inglaterra también había sufrido las penas que acompañaron la reducción del poder de los barones. El país había tomado parte de la Guerra de los Cien Años y había pasado por la Guerra de las Dos Rosas, con todos los desórdenes, revueltas y mala administración de la justicia concomitantes. No obstante, el triunfo de Enrique Tudor en Bosworth Field, en 1485, no consiguió dar a la dinastía Tudor el control del poder para cobrar impuestos que alcanzaron, en circunstancias similares, las coronas de Francia y de España.

Con los Tudor la monarquía inglesa llegó al cénit de sus poderes. Sin embargo, durante la época de los Estados-naciones emergentes, Enrique VII se encontró con la limitación de que el rey debía "vivir por su cuenta". Este rey logró ampliar sus rentas mediante diversos recursos ingeniosos, para satisfacer las necesidades de la estructuración del Estado: vendió concesiones y privilegios e impuso una cantidad creciente de multas y tributos que aumentaron sus fuentes de rentas regulares. Su sucesor, Enrique VIII, acrecentó sus rentas mediante la confiscación de las tierras de la Iglesia. A pesar de todo, el hecho escueto era que "la dinastía más poderosa que jamás ocupó el trono de Inglaterra fue poderosa solamente mientras no excedió los límites que había fijado una nación".¹¹ La confiscación de las tierras y posesiones de los monasterios no excedió, claro está, dichos límites, pero el rey encontró que "con cerca de la mitad de los pares y las cuatro quintas partes del clero, por lo menos en contra de él, necesitaba a la Cámara de los Comunes y la cultivó con sumo cuidado".¹² El auge de la Cámara de los Comunes, dominada por la clase comerciante ascendente y los terratenientes, fue parte integrante de la política de los Tudor. Esta dinastía estimó necesario tratar de controlar el Parlamento y

ana Press, 1952), p. 5.

¹² G.R. Elton, *The Tudor Revolution in Government* (Cambridge University Press, 1953), p. 4

no suplantarlos. No se puede considerar a los Tudor, sino oportunistas en el tratamiento que dieron a los derechos de propiedad. Se opusieron a los cercados, defendieron los monopolios y no se percataron de las ganancias inherentes en la ampliación del mercado. Buscaron rentas donde pudieron, sin preocuparse del efecto que esto tuviera sobre la economía. Los Estuardo heredaron lo que los Tudor habían sembrado. La Cámara de los Comunes, ya al comienzo del reinado de los Estuardo, estaba dispuesta a hacerse respetar y era capaz de conseguirlo. El conflicto entre los Estuardo y el Parlamento es bien conocido. La importancia que tiene para nuestro argumento es que, en esencia, se trató de una disputa por asuntos fiscales.¹³ La Corona, atrapada en la costosa rivalidad entre naciones, necesitaba más rentas y el Parlamento se mostró inamovible. Para la Corona, el gobierno era su prerrogativa; para el Parlamento, la Corona estaba sujeta al derecho consuetudinario.

La historia del gobierno de Inglaterra a comienzos del siglo XVII es inseparable de la vida de Sir Edward Coke. Fue él quien insistió que el derecho consuetudinario era el derecho supremo y repetidas veces incurrió en la ira de Jacobo I; fue Coke quien encabezó la oposición parlamentaria del decenio de 1620; este grupo logró asegurar el dominio del derecho consuetudinario sobre el desarrollo del derecho comercial; y finalmente, encabezada por él, la oposición parlamentaria cimentó la alianza del Parlamento con el derecho consuetudinario.

La contribución de Coke no se limitó simplemente a abogar por la supremacía del derecho consuetudinario; también insistió en que este derecho debía terminar con los privilegios monopólicos especiales que acompañaban la prerrogativa de la Corona. El derecho de la Corona a conceder privilegios especiales para la creación de mercados y ferias se había ejercido desde la Edad Media. En 1331, a un tal John Kemp, tejedor flamenco, se le otorgó una patente para dedicarse a tejer; se le concedió un mercado protegido y se le eximió de los requisitos legales de aprendizaje. La justificación social de la patente monopólica era que se trataba de una habilidad nueva en el país y que las técnicas y mercados eran lo suficientemente inciertos para exigir que, para tener éxito, el innovador debía estar

¹³ No hay espacio aquí para describir los antecedentes de las crisis fiscales que remitirían, ciertamente, a los gastos bélicos de Isabel, las rentas declinantes de los "quinzavos y diezmos" en el siglo XVII, los tributos forzosos, las crisis de la recolección de derechos aduaneros y la división dentro de la ciudad de Londres. La fuente clásica es F. C. Dietz, *English Public Finance, 1558-1641* (The Century Co., 1932).

inicialmente libre de competidores. En la segunda mitad del siglo XVI se fue haciendo cada vez más evidente que la Corona ocupaba dichas concesiones como moneda de la corte, ya fuera para reunir dinero o para recompensar a los favoritos. Estas gracias no costaban nada a la Corona, pero sus efectos más amplios eran a menudo perjudiciales cuando interferían con las manufacturas existentes o impedían la ampliación rentable.

En sus escritos, Coke atacó no sólo las concesiones de monopolios que hacía la Corona, sino también la existencia de privilegios exclusivos de comercio. Para él, la Ley de Monopolios fue una reafirmación del derecho y no una innovación. Coke describió el juicio de *Darcy versus Allein*, en el cual violó una patente monopólica sobre naipes que había concedido la Corona (y el tenedor de la licencia exclusiva infructuosamente procuró una acción judicial en contra del violador de la patente) como un caso clásico de monopolio que debía ser eliminado y así ocurrió, con el triunfo temporal del derecho consuetudinario sobre la Corona.

Pero sería distorsionar el cuadro si se da importancia indebida a un individuo cuando se describe el desarrollo de la libertad de mercado en Inglaterra. Coke reflejaba el sentir de un grupo creciente y poderoso de comerciantes y mercaderes, impacientes ante las restricciones que se imponían a sus actos. Parecía que por doquier las oportunidades rentables de intercambio y comercio estaban circunscritas por privilegios, barreras a la entrada y a la movilidad, y que bastaría sólo con eliminarlas para aumentar el alcance y la rentabilidad de la empresa y, en consecuencia, el crecimiento económico. El Estatuto de Monopolios de 1624 hizo algo más que prohibir los monopolios reales: incorporó en la ley un sistema de patentes para estimular toda innovación auténtica.

Pero la historia política detallada de los primeros cuarenta y un años del siglo XVII, como la del siglo XVI, ofrece escasos indicios, aparte del Estatuto de Monopolios, de que iba surgiendo un conjunto de derechos de propiedad impersonales y eficientes. Es más bien una historia fragmentada de las crisis fiscales de los Estuardo y sus esfuerzos por recuperar sus fortunas con medidas extremas. Una de ellas fue el desastroso asunto de Cockayne, en 1614, cuyos autores prometieron a Jacobo I trescientas mil libras esterlinas por reorganizar el comercio de paños. Se concedieron varias patentes para mejorar la pequenez de las rentas fiscales, en los primeros años del decenio de 1620, y en el decenio siguiente. Carlos I usó los privilegios arancelarios y monopólicos como medio para tratar de suplir sus déficit.

La consecuencia de estas políticas para la economía fue no sólo la desorganización del comercio externo frente a la competencia eficiente de

los holandeses, sino la concesión arbitraria de derechos de propiedad internamente, lo que aumentó la incertidumbre. Coke y sus sucesores reaccionaron a esto con un intento de colocar los derechos de propiedad más allá del capricho real; de incorporar los derechos de propiedad existentes en un cuerpo legal impersonal custodiado por los tribunales.

La revolución puritana fue el resultado violento de la lucha entre la Corona y el Parlamento y sus consecuencias son conocidas. Después de la restauración no se volvió a hacer ninguna tentativa seria de manejar el país sin el Parlamento, y después de 1688 el cambio llegó a su culminación: el Parlamento resultó dominante. La clave de la historia, que contrasta tan fuertemente con el caso de Francia, que ya hemos visto, fue la incapacidad de la Corona para acrecentar con éxito las rentas fiscales mediante el control real de la economía. El éxito habría exigido una numerosa burocracia leal al rey, la capacidad efectiva de los gremios para controlar el aprendizaje y la reglamentación industrial y un sistema judicial responsable ante el control real. Todos estos elementos indispensables para el éxito faltaban en Inglaterra.

El rápido crecimiento demográfico del siglo XVI y los retornos decrecientes de la agricultura redujeron significativamente el nivel de vida de la gran mayoría de los ingleses. Además de reducir los salarios reales, como hemos visto, invirtió el patrón de precios que había caracterizado a los dos siglos anteriores. Si bien todos los bienes subieron de precio, el valor de la tierra se elevó considerablemente en relación con los salarios, lo mismo que el precio de los productos agrícolas en relación con los industriales. En especial el precio de la lana y las utilidades de la crianza de ovejas se beneficiaron con la rápida expansión del comercio internacional. La combinación de estos dos valores relativos había de crear fuertes incentivos para reajustar la asignación de recursos. Las políticas de los Tudor fueron las de congelar la economía, frenar el reajuste y mantener el *statu quo*. La expansión del comercio internacional dentro de Europa y en las fronteras creó oportunidades comerciales rentables, aunque riesgosas. Los Tudor apoyaron esta situación con la concesión de monopolios a sociedades de capitales. Estas sociedades, similares a las de Holanda, combinaban la responsabilidad limitada con el derecho a usar la coacción para dejar fuera a los demás ingleses. Aunque tuvieron un éxito limitado, demostraron la rentabilidad potencial del aumento en el comercio exterior.

La disminución del valor del trabajo y el alza en el valor de todos los recursos naturales europeos elevaron los beneficios que podían obtenerse con la colonización del Nuevo Mundo. Allí los recursos abundaban y la mano de obra escaseaba. Las reducciones en el costo del transporte marítimo que estaban ocurriendo redujeron los que debían soportar los

bienes traídos de América. Tan fuerte fue el atractivo de los recursos del Nuevo Mundo, que en 1640 los ingleses habían establecido catorce colonias permanentes en las Américas. En 1700 más de medio millón de ingleses vivían en el extranjero y producían una amplia gama de productos cultivados para la madre patria.

Los holandeses, con el mercado más eficiente de Europa y el transporte marítimo más barato, constituían rivales peligrosos para Inglaterra en sus tratos con sus propias colonias. Los ingleses, mediante una serie de leyes de navegación, procuraron dejar a los holandeses fuera de las colonias inglesas. En 1700, luego de haber sostenido tres guerras por el asunto, vencieron y todo el mercado de las colonias quedó en manos inglesas. Londres creció proporcionalmente su comercio en expansión, tanto exterior como interior. Los puertos, como Bristol y Liverpool, iniciaron su ascenso comercial.

Las ganancias que se podían obtener con la extensión del mercado crearon la disensión política que caracterizó al siglo XVII. El ejemplo de los Países Bajos dominaba en la mente de la nueva clase comerciante. Los intereses privados de este grupo, en esta época, eran básicamente los mismos que los de la sociedad en su conjunto, porque hemos visto en el caso de los Países Bajos que fue en el sector de transacciones donde se podían realizar grandes ganancias. Los ingleses dieron grandes pasos, en la segunda mitad del siglo XVII, para explotar estas ganancias. El establecimiento de un gobierno central favorable a la extensión del comercio, después del decenio de 1640, contribuyó a este hecho.

El bajo costo de usar el mercado fue la fuente principal de las ganancias de productividad, como lo fue en los Países Bajos. La reducción de los costos de producción fue lo que permitió, en el siglo XVII, que Inglaterra pudiera mantener una mayor población y mejorar al mismo tiempo su nivel de vida. A medida que crecía el mercado, los ingleses fueron adoptando innovaciones comerciales conocidas de los holandeses. El cambio tecnológico, tanto en la industria como en la agricultura, estuvo en general ausente en este período. Las ganancias que se obtuvieron en la productividad se derivaron de los precios cambiantes de productos y factores en la época, de la capacidad de la economía para adaptarse y de la disminución de los costos de transacción, no fueron producto de nuevos conocimientos.

En la época de los Tudor el principal interés agrícola se centró en los precios ascendentes de la lana. Inglaterra iba pasando de la exportación de lana en bruto a la manufactura y exportación de paños. A medida que subía el precio de la lana, aumentaban las ganancias derivadas de lucubrar formas de controlar el uso excesivo de las tierras de pastoreo. Dichas

tentativas se manifestaron en crecientes protestas contra las violaciones de los convenios de restricción (que eran convenios voluntarios de restringir la cantidad de animales que pastaban) y esfuerzos por cercar las tierras marginales de pastoreo además de las cultivables. Pero los costos de hacer cumplir estos convenios eran elevados.

El cercado de las tierras de pastoreo tenía precedentes en el derecho consuetudinario tan antiguos como el Estatuto de Merton (1236), que permitía que se cercaran los ejidos. La densidad demográfica era mucho más baja en las regiones ovejeras que en las zonas en que predominaban los cultivos agrícolas, de modo que el costo de obtener el consentimiento de las partes era mucho menor. Sin alterar las instituciones fundamentales existentes, la restricción representaba un adelanto en atrapar una parte del alquiler potencial, aunque, como ya se dijo, los costos de cumplimiento eran elevados. Por último, un elemento importante del costo era la oposición de los Tudor. Donde el cercado significaba una considerable redistribución de las riquezas, condujo a desórdenes extensos y aun a la rebelión abierta. La política de los Tudor estaba dirigida principalmente a los cercados, lo que condujo a retirar tierras de cultivo; por tanto, en el siglo XVI se cercaron muchas tierras.

El alza relativa de los precios de la lana en el siglo XVI no continuó en el XVII, por lo que el incentivo para dedicar al pastoreo las tierras cultivables disminuyó. La organización de la tierra cultivable seguía caracterizándose por la agricultura de campo abierto. El aumento relativo de precio de los cultivos estimuló en el siglo XVII la introducción de nuevos cultivos procedentes de América, y en particular de la agricultura más intensiva de los Países Bajos. El barbecho, por ejemplo, se pudo reducir o suprimir y la oferta de alimento para ganado se pudo aumentar significativamente con la explotación de dos legumbres nuevas: la esparceta y el trébol. Inmigrantes holandeses introdujeron el nabo en Norwich poco después de 1565. Los nuevos cultivos exigían convenios complicados entre los agricultores de campo abierto que plantaban en franjas. Hubo por fuerza que restringir los derechos a los pastizales comunitarios y se desarrolló un sinnúmero de medidas intermedias con el fin de atrapar las ganancias de dichos cultivos. Los convenios eran necesarios porque el patrón de derechos de propiedad respecto de la tierra no contemplaba la propiedad exclusiva. Lo primero que había que resolver era quién iba a usar las tierras del solar. Luego había que decidir cómo se iba a usar. Así se elaboraron en las regiones cultivadas una serie de aproximaciones sucesivas al derecho exclusivo de propiedad. Los convenios y los propios cercados se reforzaron a medida que se invertía poco a poco la política gubernamental cuando los Estuardo dejaron de oponerse a los cercados. La gran

revolución industrial de Inglaterra se ubica típicamente en el siglo XVIII, pero ya a fines del siglo XVIII los cercados y diversos tipos de convenios voluntarios habían preparado el escenario con la eliminación de muchos de los aspectos de propiedad común que tenía la tenencia de la tierra y con el aumento del retorno que recibía el agricultor por el uso de técnicas más eficientes.

Cuando miramos al sector no agrícola debemos volver atrás en el tiempo y explorar la relación que hubo entre el Estado y el sector privado durante las épocas de los Tudor y los Estuardo. Como Heckeher y Nef lo han señalado, la diferencia entre Inglaterra y Francia no residía en la intención ni aun en los reglamentos; la diferencia estaba en la exigencia del cumplimiento y en el poder relativo de la Corona para actuar independientemente. Por tanto, el hilo central de nuestra narración vuelve atrás, a la relación entre la Corona, el Parlamento y el sistema judicial, que se trató al comienzo de este capítulo. El famoso Estatuto de Artificios promulgado por la reina Isabel en 1563 ofreció una codificación amplia de muchas leyes medievales que se originaron en estatutos cuyo objetivo había sido impedir el alza de los salarios en el período posterior a la Peste Negra. En dicho estatuto se fijaban los salarios, se disponían reglas uniformes para la formación de los aprendices y exigía que los artesanos ayudaran en la cosecha en tiempos de necesidad. Muchas leyes adicionales dejaban la supervisión en manos de los gremios.

Pero los esfuerzos de los Tudor por implantar un amplio sistema de reglamentación industrial, con miras a "congelar" la estructura de la actividad económica e impedir la movilidad de los factores productivos, resultaron ineficaces. Esto fue así porque: 1) el estatuto sólo comprendía las industrias existentes, de modo que las nuevas quedaban libres de los reglamentos sobre aprendizaje; 2) a pesar de la oposición de los gremios urbanos, la industria se trasladó al campo y escapó, así, al control de los gremios; 3) en las industrias en rápida expansión, incluso las que ya existían en 1563, la necesidad urgente de mano de obra llevó a los empleadores a hacer caso omiso de los reglamentos; 4) la exigencia de cumplimiento en los campos estaba típicamente en manos de jueces de paz que no recibían pago, los que tenían escasos incentivos para hacer cumplir leyes impopulares. Es más, como respondían a los intereses locales, tenían incentivos positivos para no hacer cumplir dichas leyes. Los adelantos en el sector manufacturero imitaron en gran medida los adelantos anteriores de los Países Bajos. El paño seguía dominando el sector industrial en cuanto al valor. La manufactura de paños se trasladó cada vez más al campo para escapar de los reglamentos de los gremios. Todavía en los años del decenio de 1530 y del de 1550 los gremios lograron leyes que estorbaban a los

manufactureros rurales del vestuario. Dichos reglamentos, por las razones que se dieron anteriormente, no se hicieron cumplir.

La escala de las operaciones de la industria pesaba aumento notablemente en el período. En especial en la minería del carbón, estaño y plomo, y en la manufactura de fierro, la unidad económica típica se hizo más grande. El principal aumento de capacidad productiva derivó de cambios en los precios relativos de factores y productos, o de la introducción de industrias nuevas. El ascenso de la industria carbonífera, por ejemplo, estuvo estrechamente vinculado con el rápido aumento del precio de la madera, a medida que los bosques desaparecían.

La producción industrial de Inglaterra se especializó geográficamente durante el siglo XVII a medida que el mercado aumentó en extensión. La mayor parte de las ganancias de este sector derivaron de la especialización. El cambio tecnológico fue de menor importancia. Las ganancias de la industria, como las de la agricultura, se debieron a un conjunto más eficiente de derechos de propiedad tanto en el mercado de factores como en el de productos.

El Estatuto de Monopolios, que puso fin a la prerrogativa de la Corona para crear monopolios, fue históricamente mucho más que un mero freno al poder del rey. El otorgamiento de patentes a los favoritos reales o para reponer fortunas agotadas de algunos miembros de la nobleza inglesa han oscurecido el panorama más amplio del papel que tuvieron las patentes en el desarrollo de un sistema de derechos de propiedad estimulante de los inventos e innovaciones y para su disseminación (en particular desde el continente hacia Inglaterra). Veamos las consecuencias con mayor detalle.

Inglaterra disponía de varias ventajas importantes en el desarrollo precoz de derechos de propiedad y su aplicación a la innovación. Tenía un grado tal de poder político y autoridad centralizados que permitían explotar un mercado potencialmente extenso. No obstante, es importante destacar que los primeros 150 años de este período no fueron una época de mercados competitivos de productos y que ver, en las patentes, concesiones de privilegios monopólicos es no comprender de qué se trata. Los pequeños mercados locales, en todas partes (menos los Países Bajos) estaban protegidos por privilegios especiales contra la intrusión. Las ferias y mercados se instalaban por concesión real. Los gremios comerciantes gozaban de derechos exclusivos dentro de las ciudades y más tarde los gremios artesanales crecieron junto a ellos y los reemplazaron. En suma reflejan un desorden de mercados locales dominados o controlados por privilegios monopólicos. En una sociedad de mercados locales y de Ucencias y privilegios exclusivos la capacidad de los individuos o sociedades voluntarias para

penetrarlos con innovaciones o mejoras era limitada, cuando no inexistente. Sólo los esfuerzos de individuos en colusión con la Corona podían lograr el poder de coacción suficiente para efectuar cambios en el interior de dicho mercado de productos. En este aspecto el otorgamiento de privilegios exclusivos, por parte de la Corona, ya fuera para empresas comerciales de ultramar, como las aventuras de mercaderes y la *East India Company*, o bien para atraer extranjeros a Inglaterra que trajeran consigo nuevos procedimientos de manufacturas, formaba parte decisiva de la incorporación de externalidades y, al elevar la tasa de retorno potencial de las actividades las hacía interesantes.

Como vimos anteriormente, en 1331 se había dado estímulo y protección a John Kemp, tejedor flamenco, para que viniera a Inglaterra con sus criados y aprendices y a otros miembros del Misterio de Tejedores. La licencia que se les concedió para ejercer el oficio de tejedores no sólo los protegía en el mercado inglés sino también obviaba las leyes estrictas que prohibían ejercer sin haber cumplido con un período regular de aprendizaje. En otros términos, la concesión les ofreció un mercado de productos y además los protegió contra las imperfecciones del mercado de factores. Posteriormente se concedió el permiso real a otros fabricantes de paños para que se establecieran en otros lugares de Inglaterra. Esta política de alentar a los extranjeros a que trajeran novedades desde el continente se extendió a muchos otros campos: la minería, transformación de metales, manufacturas de seda, tejidos de cintas, etc. De las cincuenta y cinco concesiones de privilegio monopolístico que se efectuaron en el reinado de Isabel, veintiuna se entregaron a extranjeros o subditos naturalizados. Entre ellas había privilegios para fabricar artículos como el jabón, máquinas para drenar y sanear, terrenos, hornos industriales y caseros, aceites, cuero, máquinas de moler, sal, vidrio, vasos, bombas de fuerza para elevar agua y papel de escribir; también para introducir procedimientos para endurecer el acero, moler trigo, extraer aceite de la semilla de raps y adobar, teñir y satinar telas.

Está claro, sin embargo, que al término del reinado de Isabel iba surgiendo un patrón de costo-beneficio de la actividad económica, derivado de la ampliación de los mercados internos, el crecimiento de la organización voluntaria en forma de sociedad de capital (lo que dispersaba el riesgo y reducía las imperfecciones del mercado de capitales), y costo creciente de los aspectos coercitivos de patentes monopolísticas, en la forma de bloqueos a la entrada de los grupos voluntarios a estos mercados en crecimiento. El siglo XVII presencié esta transformación. En el célebre juicio de Darcy versus Allein se reflejaron los esfuerzos de los grupos voluntarios por romper uno de los monopolios isabelinos más flagrantes.

Pero fue el Estatuto de Monopolios el que no sólo reflejó el cambio fundamental de organización, entre el monopolio de la Corona y la organización de grupos voluntarios, sino que institucionalizó la internalización de los beneficios de la innovación de manera que entraron a formar parte del sistema jurídico de la sociedad. Las recompensas de la innovación ya no quedaron sujetas al favor real, sino que las garantizaba un conjunto de derechos de propiedad incorporados al derecho consuetudinario. Las sacudidas políticas posteriores del siglo XVII llevaron a una estructura política que reforzó aún más los derechos de propiedad de los grupos políticos, y que incorporó las ganancias de la actividad económica en una sociedad donde los mercados de factores y productos ya estaban lo suficientemente desarrollados para favorecer esta expansión.

Es importante comprender la diferencia entre el ritmo de actividades innovadoras que ocurrirá en ausencia de la capacidad para capturar las externalidades y la tasa que se producirá si estas externalidades se pueden absorber. La innovación pudo ocurrir históricamente, y de hecho así ocurrió, en un mundo en que no había derechos de propiedad que protegieran al innovador. Sin embargo, sólo se produjo aquella clase de innovación en que los costos (o los riesgos de pérdida) eran tan pequeños que la tasa de retorno privada los superaba. Ninguna innovación que acarreará costos considerables (o la posibilidad de pérdidas grandes) se pudo producir hasta que la tasa de retorno privada subiera lo suficiente para que la empresa se tornara interesante. A manera de ilustración: podría ocurrir un perfeccionamiento del procedimiento manufacturero por error, o por ensayo, pero no se iniciaría "investigación" alguna mientras los beneficios de dicho perfeccionamiento estuvieran de inmediato al alcance de todos los demás fabricantes y los costos de la investigación fueran superiores a las ganancias privadas de aquel comerciante debidas a dicho perfeccionamiento. No obstante, la capacidad de mantener en secreto el perfeccionamiento o de mantener un monopolio con derechos exclusivos de patente aumentaría de tal modo las utilidades privadas potenciales que se podría incurrir en costos de investigación mucho más elevados y el perfeccionamiento podría producirse antes.¹⁴ La innovación que involu-

¹⁴ Un corolario lógico de este modelo es que si la índole de la industria impide que el innovador privado obtenga una parte más grande de la tasa social de retorno, por medio del secreto el monopolio o las patentes, el aumento de productividad de esa industria se va a producir a un ritmo mucho más lento que en las demás industrias donde las ganancias se pueden absorber. La agricultura constituyó un caso preciso hasta el siglo XX, cuando el gobierno, sistemáticamente, emprendió la investigación.

eraba costos de investigación considerables rara vez, o nunca, compensaría el riesgo en ausencia de alguna forma de protección para internalizar una proporción significativa de las ganancias.

La innovación se alienta con la modificación del entorno institucional, de manera que la tasa privada de retorno se aproxime a la tasa social de retorno. Los premios y galardones ofrecen incentivos para inventos determinados, pero no ofrecen una base legal para el título de la propiedad intelectual. El desarrollo de las leyes sobre patentes proporciona esa protección. Las formas de organización que han surgido después de la Edad Media han evolucionado para estimular esta internalización, de manera que las tasas potenciales de retorno las pueden realizar individuos o grupos. El desarrollo de estas formas organizativas, en el marco de mercados imperfectos de factores y productos, ha culminado en la evolución de un sistema de derechos de propiedad que define las ganancias derivadas de la innovación y asegura que las reciban los individuos que emprenden dicha innovación.

En el siglo XVII, pues, vemos la creación de la primera ley de patentes para estimular las innovaciones; la eliminación de muchos de los restos de la servidumbre feudal, con el Estatuto de Tenencias; el brote de la sociedad de capitales en reemplazo de la antigua sociedad reglamentada; el desarrollo del salón de café, precursor del seguro organizado; la creación de los mercados de valores y productos; la evolución del orfebre convertido en banco de depósitos que emite billetes, descuenta letras y paga intereses sobre los depósitos; y la creación de un banco central, con la constitución del Banco de Inglaterra, en 1694. Entre 1688 y 1695 la cantidad de sociedades de capitales subió de 22 a 150. El sector del comercio se agrandó lo bastante para aplicar con eficiencia las técnicas comerciales que anteriormente habían adoptado los holandeses.

Ya en 1700 el marco institucional de Inglaterra ofrecía un entorno hospitalario para el crecimiento. El deterioro de la reglamentación industrial y el poder declinante de los gremios permitieron que hubiera movilidad económica; lo anterior se vio reforzado por la ley de patentes contenida en el Estatuto de Monopolios. La movilidad del capital se vio estimulada por las sociedades de capitales, los orfebres, los salones de café y el Banco de Inglaterra, todo lo cual redujo el costo de transacción en el mercado de capitales; y, lo que es quizá más importante, la supremacía del Parlamento y la incorporación de los derechos de propiedad en el derecho consuetudinario puso el poder político en manos de hombres deseosos de explotar las nuevas oportunidades económicas y proporcionó el marco para un sistema judicial que protegiera y alentara la actividad económica productiva.

En 1700, luego de un comienzo desfavorable, Inglaterra experimentaba un crecimiento económico sostenido. Había desarrollado un conjunto eficiente de derechos de propiedad incorporados en el derecho consuetudinario. Además de eliminar las trabas en la asignación de recursos, tanto en el mercado de factores como en el de productos, Inglaterra, con su ley de patentes, había comenzado a proteger la propiedad privada del conocimiento. La escena estaba lista para la revolución industrial. □

PARTIENDO DESDE MI EUROPA*

Czeslaw Milosz

Un indisimulado desencanto y mucha lucidez atraviesan las siguientes reflexiones de Milosz sobre los desgarros culturales y políticos de Europa. El escritor identifica en ese continente las tensiones sobrepuestas por las tres grandes polaridades del siglo —norte / sur, oriente / occidente, pasado / futuro— y reconoce el efecto de ellas en las sucesivas fracturas de la conciencia europea.

Czeslaw Milosz puede hablar del tema con infinita autoridad no sólo por estar profundamente comprometido con la tradición cultural europea, sino que lo puede hacer también porque pocos intelectuales vivieron la desintegración del mapa político y espiritual europeo con la violencia que le correspondió vivirla a él. Vargas Llosa resume ese drama en pocas líneas: (Milosz) “Nació en Vilna, Lituania, en una familia de lengua polaca. En menos de medio siglo su ciudad natal perteneció a los rusos, a los alemanes, a los lituanos, a los polacos, a los lituanos otra vez, otra vez a los alemanes y, por último, nuevamente a los rusos”.

CZESLAW MIŁOZ. Premio Nobel de Literatura (1980). Autor, entre otros libros, de *Native Real. A Search for Self Definition*. (Doubleday Co. Inc. New York, 1980) y *El Pensamiento Cautivo* (aparecido en 1951 y publicado en español casi treinta años después: Tusquets Editores, Barcelona, 1981).

*Este ensayo apareció publicado el año 1983 en *Partisan Review*, volumen L, Nº 2, y está tomado del libro *The Witness of Poetry* publicado por el autor ese mismo año (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1983). La publicación y la traducción han sido debidamente autorizadas.

Se han escrito muchos libros eruditos sobre poesía y encuentran, al menos en los países de Occidente, más lectores interesados que la propia poesía. El hecho no es un buen signo, aun si puede ser explicado tanto por el brillo de sus autores como por su celo en la asimilación de disciplinas científicas que gozan hoy de respeto universal. Un poeta que quisiera competir con esas montañas de erudición tendría que pretender más autoconocimiento de lo que les es permitido poseer a los poetas. Sinceramente, toda mi vida he estado bajo el poder de un *daimonion* y creo que no entiendo bien de qué manera los poemas dictados por él cobraron existencia. Es por esto que durante todos estos años en que he estado enseñando literaturas eslavas me he limitado a la historia de la literatura, intentando hacerle el quite a la poética.

Sin embargo hay algo que me conforta y que justifica, creo, mi presencia en la cátedra de poesía en Harvard. Tengo en mente el rincón de Europa que me formó como escritor y al cual he permanecido fiel al escribir en el idioma de mi infancia. El siglo XX, tal vez más proteico y multifacético que ningún otro, cambia según el punto de vista desde el cual lo miremos, incluso en un sentido geográfico. Mi rincón de Europa, a raíz de los extraordinarios y letales hechos que han estado ocurriendo allí, comparables sólo a violentos terremotos, asume una peculiar perspectiva. Como resultado, todos aquellos que venimos de esos lugares apreciamos y valoramos lo poético de manera bastante diferente a la forma en que lo hace la mayoría de mi audiencia, porque tendemos a verlo como un testimonio comprometido con una de las mayores transformaciones de la humanidad. He titulado mi nuevo libro *The Witness of Poetry*, no porque nosotros seamos testigos de aquello, sino porque aquello nos testimonia a nosotros.

Individuos y sociedades humanas por igual están constantemente descubriendo nuevas dimensiones accesibles sólo por experiencia directa. Esto es aplicable también a la dimensión histórica, la cual aprehendemos involuntariamente e incluso contra nuestra voluntad (No ocurre lo mismo a través de los libros, aunque la experiencia histórica sí transforma nuestra lectura). Por experiencia me refiero no sólo a sentir la presión directa de la Historia, con H mayúscula, en la forma de fuego cayendo del cielo, de invasiones de regimientos foráneos o de ciudades en ruinas. La historicidad puede revelarse en un detalle de arquitectura, en la representación de un paisaje, incluso en árboles como los que había cerca de mi ciudad natal y que recuerdan a mis ascendientes paganos. No obstante, sólo un conciencia alerta de los peligros que amenazan lo que amamos nos permite ser

sensibles a la dimensión del tiempo y sentir en todo y cada cosa que vemos y tocamos la presencia de generaciones pasadas.

Nací y crecí justo en la línea que separa a Roma de Bizancio. ¿Es posible —no resisto preguntar— invocar hoy aquellos antiguos y nada más que simbólicos poderes? Aún hoy existe esa división que ha persistido por siglos, trazando una línea, no siempre en el mapa, entre el dominio del catolicismo romano y el de la cristiandad de Oriente. Por los siglos Europa mantuvo esa vieja división aceptando la ley de ejes paralelos, uno occidental que se extendía hacia el norte desde Italia, y uno oriental que se extendía hacia el norte de Bizancio. En mi lado de la frontera todo provino de Roma: latín como el idioma eclesiástico y literario, querellas teológicas de la Edad Media, poesía latina como modelo para los poetas renacentistas, blancas iglesias en estilo barroco. También fue hacia el sur, hacia Italia, que los admiradores del arte y las letras dirigieron sus anhelos. Ahora, a medida que intento decir algo razonable sobre poesía, estas observaciones están lejos de ser consideraciones abstractas. Si uno de mis temas será el extraño hado de la imaginación religiosa, tanto como el hado de la poesía cuando empezó a adquirir rasgos de una religión sustitutiva, es precisamente porque en el *Gymnasium* por años y años estudié la historia de la Iglesia Romana y dogmática en gruesos volúmenes que desde entonces han sido abandonados en todas partes; dudo que esos meticulosos libros sean usados ahora incluso en seminarios. También el clasicismo, tema tanto de mi fascinación como de mi rechazo, tiene su origen en Horacio, Virgilio y Ovidio, a quienes leí y traduje en clase. En mi tiempo el latín desapareció de la liturgia y de liceo, como resultado de un paulatino debilitamiento del eje Norte-Sur. Sería demasiado temprano, no obstante, relegar a Roma y Bizancio a un pasado irrecuperable, puesto que su herencia adquiere constantemente nuevas formas, frecuentemente difíciles de definir.

Por cierto que sentí una suerte de amenaza de Oriente muy temprano, no por la cristiandad oriental, por supuesto, sino por lo que se había levantado como resultado de su derrota. La ley del eje Norte-Sur funcionaba no sólo para el caso de los bárbaros convertidos por Roma, sino también en los vastos territorios que habían obtenido su religión de Bizancio: religión, pero no el lenguaje de la iglesia. El historiador ruso Georgy Fedotov ve la fuente de todos los infortunios rusos en haber elegido el eslavo como idioma eclesiástico en vez del griego, que se podría haber transformado en Oriente como el equivalente al latín occidental universal. De este modo, Rusia fue aislada por muchísimo tiempo hasta que de súbito y retrasadamente descubrió ideas occidentales, otorgándoles grotescas y feas formas. En Polonia, que ganó la guerra de 1920 con la Rusia revolucionaria y salió airoso al

preservar su independencia hasta 1939, el sentimiento de peligro era demasiado elemental para requerir investigación en sus causas históricas. Así y todo, mi conocimiento del idioma ruso desde mi infancia, tanto como algunos elementos no occidentales en mi propia formación, gradualmente me ha conducido a una reflexión sobre el mesianismo ruso y su sagrada ciudad, Moscú, denominada una vez la Tercera Roma (lo cual no ha dejado de tener sus consecuencias). Por esto mi interés por Dostoievsky es producto, en gran medida, de la geografía.

El eje Norte-Sur. El lenguaje de los poetas polacos del siglo XVI, como el lenguaje de las recientes biblias traducidas, católicas y protestantes, es más cercano al polaco de hoy día de lo que el lenguaje de *The Faerie Queene* es para el actual inglés. O, si se prefiere, es más cercano en el tono y la sensibilidad. Esto significa que un poeta polaco tiene una más íntima relación con sus antepasados en el oficio poético y se siente en casa en el siglo XVI. Pero el más eminente de esos poetas, Jan Kochanowski, fue bilingüe; escribió un sinnúmero de poemas en latín, y muchos de sus poemas polacos no son sino adaptaciones de Horacio. Por tal razón, a un poeta polaco le es constantemente recordada aquella pregunta tan profesional: ¿Qué debería hacerse hoy con el clasicismo?

La noción de eje Norte-Sur es, espero, suficientemente clara. Otra noción, el eje Occidente-Oriente, es quizá más exótica, aunque no para lectores de *La Guerra y la Paz*, por ejemplo, donde los héroes, rusos bien educados dialogan alegremente en francés. En el siglo XVIII el francés se convierte, después del latín, en el segundo idioma universal de Europa, y esta vez Rusia fue incluida en su dominio. En el provincianismo de la Europa del este y central nació un mito, París, la capital del mundo. Los ojos de católicos devotos aun podrían haberse volcado hacia Roma, la capital del papado. Pero los iluminados, los mundanos, los seguidores de la moda, todos querían saber lo que acababa de pasar en los salones intelectuales parisienses. Francia exportó sucesivamente sus filósofos, su revolución, la guerra bajo Napoleón, luego su novela, y finalmente una revolución en poesía y pintura, simbolismo, cubismo, fauvismo, surrealismo. Ahora todo esto parece ser un periodo cerrado o próximo a cerrarse, ya que, así como el latín desapareció de las iglesias y de los colegios, cada vez menos gente joven en Europa, ni siquiera por esnobismo encuentra que tiene sentido aprender francés. Empero, la poesía moderna de muchos países europeos sólo puede ser entendida si mantenemos en mente una fusión de dos metales, uno de origen nativo, el otro importado de París.

El mapa literario de Europa, como se presentaba a sí mismo a Occidente, contenía hasta hace poco innumerables espacios en blanco. Inglate-

rra, Francia, Alemania e Italia tenían sitios definitivos, pero la península Ibérica no era más que un vago perfil; Holanda, Bélgica y Escandinavia aparecían borrosos; mientras que al este de Alemania el espacio en blanco podría fácilmente haber llevado la inscripción *Ubi leones* (Donde los leones están), y aquel dominio de bestias salvajes incluía ciudades como Praga (mencionada a veces debido a Kafka), Varsovia, Budapest y Belgrado. Sólo mucho más al este aparece en el mapa Moscú. Las imágenes preservadas por una elite cultural sin duda tienen también significado político, ya que influyen las decisiones de los grupos que gobiernan, y no es de extrañar que los hombres de Estado que firmaron el tratado de Yalta castigaron con tanta facilidad a cien millones de europeos de esas áreas en blanco poniéndolos en la columna de pérdidas. Tal vez fue entonces que se produjo un quiebre definitivo en el eje Occidente-Oriente, e intelectuales parisienses, acostumbrados a tener sus ideas y libros admirados por su universalidad más allá del Vístula, el Dnieper y el Danubio, despertaron encontrándose sentenciados al provincianismo. Empezaron a buscar alguna compensación al otro lado del Atlántico, donde, con todo, su intrincado estilo y pensamiento no encontró muchos seguidores, incluso en las universidades.

En mi juventud, los aprendices en poesía, si venían de los espacios en blanco del mapa, tenían que someterse a un breve o más prolongado periodo de entrenamiento en París. Ese fue mi caso fortalecido por algunos precedentes familiares, un pariente, primo distante, Oscar Milosz, educado en Francia, era un poeta francés. Arribando a París como un hombre joven, posteriormente tuve muchas oportunidades para asombrarme del contraste entre los cambios radicales que estaban ocurriendo en mí mismo y en mi zona geográfica hacia el este de Alemania, por una parte, y la perfecta estabilidad y la continuidad en la vida de la *ville lumière* por otra. Medio siglo después escribí un poema basado en ese motivo, que explica mejor lo que acabo de decir que mi prosa.

PASANDO POR ALTO LA CALLE DESCARTES

Pasando por alto la calle Descartes
bajé hacia el Sena; tímido, un viajero,
un joven bárbaro recién llegado a la capital del mundo.

Éramos muchos, de Jassy y Koloshvar, Vilna
y Bucarest, Saigón y Marrakesh, a los que nos
avergonzaba recordar las costumbres de nuestros hogares,
Acerca de las cuales nadie aquí debía enterarse:

El aplauso para llamar a las empleadas,
niñas que entraban corriendo a pie pelado,
el inicio de las comidas precedido de encantamientos,
oraciones corales recitadas en común por amos y sirvientes.

Había dejado atrás las provincias nubladas,
e ingresaba a lo universal deslumbrado y anhelante.
Más temprano que tarde,
muchos de Jassy y Koloshvar, o Saigón o
Marrakesh,
morían por querer abolir las costumbres de sus hogares.

Más temprano que tarde,
camaradas suyos tomaban el poder
para poder matar en nombre de las bellas ideas universales.

Mientras tanto, la ciudad se comportaba de acuerdo a su naturaleza,
murmurando sardónicas carcajadas en la oscuridad,
horneando largos panes y derramando vino en vasijas de greda.
Comprando pescados, limones y ajo en los mercados callejeros,
indiferente como era al honor y la vergüenza y la gloria,
porque ello estaba ya hecho y transformado
en monumentos que representaban a quién sabe a quién,
arias oídas rara vez y modos de hablar.

Vuelvo a recostarme en el áspero granito del terraplén.
Tal como si hubiese retornado de un viaje a los infiernos,
y viera repentinamente en la luz, la rueda giratoria, de las estaciones
donde han caído imperios y aquellos antes vivos están ahora muertos.

No hay capital del mundo, ni aquí ni en ninguna parte,
y costumbres abolidas recuperan su prestigio menor,
y sé que el tiempo de la generación humana no es como el tiempo
de la tierra.

En cuanto a mis pecados que pesan, recuerdo uno vívidamente:
cómo un día caminando por un sendero en el bosque junto a un
arroyo,
empujé una roca sobre una serpiente de agua enroscada en el pasto.

Y lo que yo he encontrado en la vida ha sido simplemente el castigo
que alcanza, tarde o temprano, a todo el que rompe un tabú.

Aunque las ideas universales hace mucho que perdieron su atractivo para aquellos de Vilna, Varsovia, Budapest, no quiere decir que perdieron su atractivo en todas partes. Los jóvenes caníbales que en el nombre de

principios inflexibles masacraron a la población de Camboya se habían graduado en la Sorbonne y simplemente estaban tratando de implantar las ideas filosóficas que habían aprendido. En cuanto a nosotros, que habíamos visto de primera mano lo que uno conquista por medio de la violación, en el nombre de la doctrina, de costumbres locales (esto es, de todo lo que crece lentamente, orgánicamente, por siglos), sólo podíamos pensar con horror en los disparates que obsesionan la mente humana, indiferente como es al carácter reiterativo de los desatinos.

El poema citado tiene unos pocos temas. Su estrato principal es una confesión, una admisión de pecado grave. No porque terminar con la vida de una creatura viviente sea una maldad, sino porque yo vengo de Lituania, donde la serpiente de agua era considerada sagrada. Potes con leche eran puestos en el umbral de las chozas de los aldeanos. La gente las asociaban con la fertilidad, fertilidad de la tierra y de la familia, y el sol adoraba a la serpiente de agua. Hay un dicho folklórico lituano: “Nunca dejes el cuerpo muerto de una *zaltys* en el campo; entiérralo. La visión del cuerpo muerto de una *zaltys* haría llorar al sol”.

Por cierto que el estudiante que escribió sus composiciones francesas celosamente y leyó a Paul Valéry no debería haber tenido demasiado en común con el culto de las serpientes. Y, sin embargo, el lado supersticioso de mi naturaleza fue y es más poderoso que las ideas universales, al menos en el nivel desde el cual la poesía nace. Aunque el catolicismo romano me inculcó un permanente sentido del pecado, quizás otra, más primitiva, noción pagana probó ser más poderosa, aquella de culpa por la violación de lo sagrado.

No tengo la intención de ir demasiado lejos al enfatizar ese exótico provincianismo. Una de las más raras regularidades que deben ser consideradas por un historiador de la literatura es la afinidad que liga a gente que vive en la misma época en países distantes uno de otro. Incluso, me siento inclinado a pensar que la misteriosa sustancia del tiempo en sí mismo determina las similitudes de un momento histórico dado, aun entre civilizaciones que no están en comunicación. Tal tesis podría parecer improbable; permítanme entonces limitarme a Europa. Allí, la marca de un estilo común une a los poetas contemporáneos que escriben en varios idiomas, lo cual puede ser explicado por una elusiva osmosis y no necesariamente por préstamos directos. Pero préstamos han sido comunes. Por ejemplo, en el paso del siglo XVI al XVII un francés era capaz de leer un poema sobre las ruinas de Roma firmado por Joachim du Bellay; un polaco conocía el mismo poema como un trabajo de Mikolaj Sep-Szarzynski; un español como la obra de Francisco de Quevedo; mientras el verdadero autor, a quien los otros adap-

taron sin escrúpulos, era un humanista latino poco conocido, Ianus Vitalis, de Palermo. La aceleración de intercambios hizo obvia la osmosis y los préstamos mutuos entre los poetas del siglo XX, de manera que Varsovia o Budapest, o mi Vilna, no estaban fuera de cierto circuito. Incluso en la distante Nueva York los grupos literarios de los años 30, con su izquierdismo, marxismo y “Literatura para las masas”, repetían fielmente las principales preocupaciones de los literatos de mi provincia. Por lo demás la Nueva York literaria estaba compuesta principalmente de inmigrantes de la Europa central y oriental.

Además del eje Norte-Sur y Oriente-Occidente hay un tercer eje que me gustaría discutir: el eje Pasado-Futuro. En nuestro tiempo hemos oído con frecuencia que la poesía es un palimpsesto que, cuando es decodificado apropiadamente, provee de un testimonio a su época. Tal aseveración es correcta, a condición sin embargo de que no sea aplicada a la manera preferida por las escuelas de sociología de orientación marxista, incluyendo la sociología de la literatura. Habiendo invertido tiempo en el limbo de las doctrinas sociales, conozco su esterilidad demasiado bien para volver a ellas acá, pese a que una vez observé que las aplicaban del modo más ingenioso —y cómico— en los debates de los polacos de vanguardia de los años 20 sobre qué tipo de rima es socialista. No dudo, empero, que la posteridad nos leerá en un intento para comprender cómo era el siglo XX, tal como nosotros aprendemos mucho sobre el siglo XIX de los poemas de Rimbaud y de la prosa de Flaubert.

Claramente, estoy reflexionando sobre qué clase de testimonio sobre nuestro siglo está siendo establecido por la poesía, pese a que me doy cuenta de que aún estamos sumergidos en nuestro tiempo y que nuestros juicios deberían ser juzgados de antemano como inciertos. Permítanme abordar este tópico de un modo indirecto con la opera de Mozart *La Flauta Mágica* y la película de igual título de Ingmar Bergman, cinta que quizá mejor que ninguna otra demuestra de lo que es capaz el arte cinematográfico, especialmente ahora, cuando su perfección técnica es usada ante todo para degradar al hombre. *La Flauta Mágica* nos introduce a un clima tan radicalmente diferente del que nosotros vivimos, que el mero contraste entre el aura de fines del siglo XVIII y el nuestro ya es instructivo. El libreto de la opera de Mozart trata de una lucha entre la sombra del oscurantismo y la luz de la razón; lo sagrado y lo racional no están separados, pues el Templo, en otras palabras la Logia Masónica, confiere rasgos sagrados a la mente humana en la búsqueda de la Sabiduría. Esa Sabiduría, además, era concebida de varias maneras, como lo ejemplifica la proliferación de logias místicas en el siglo XVIII, situación que está presentada convincentemente en un

trabajo clásico sobre la materia, *Les Sources ocultes du romantisme*, de Auguste Viatte. En *La Flauta Mágica* el hombre gana acceso al Templo después de pasar por pruebas e iniciaciones. Aquellos que no sucumben a los religiosos encantos de la Reina de la Noche se encontrarán entre los pocos escogidos, unidos por un propósito común, compartir conocimientos acerca de cómo asegurar la felicidad de la gente. La ópera, advirtamos, fue estrenada en Viena en 1791, el año en que se votó una Constitución en Varsovia, y que también fue el trabajo de los masones y uno de los vástagos de la Revolución Francesa.

La gente de aquel periodo parecía respirar confianza y esperanza, así como también en el advenimiento de una nueva era para la humanidad; para algunos parecía un milenio. Muchos de ellos perderían sus cabezas en la guillotina. Otras seguirían a Napoleón, sintiendo su derrota como el fin de toda esperanza por largo tiempo. Otros todavía escribirían programas de socialismo utópico. Todos ellos, sin embargo, estaban animados por la renovada y secularizada idea expresada bien tempranamente por un monje medieval, Joachim di Fiore, quien dividió la historia en tres épocas: la época del Padre, la época del Hijo, y la época, por venir, del Espíritu.

Incluso hoy en día no es claro qué fue, de hecho, el fenómeno llamado romanticismo, especialmente porque el término no significa lo mismo en Inglaterra que en el continente y, además, significa cosas distintas en diferentes países europeos. La poesía romántica es el corazón mismo de la literatura polaca. Yo crecí y completé mis estudios en la ciudad de Vilna, donde nació el romanticismo polaco, tal vez no por casualidad, considerando el peculiar carácter de la capital lituana. Durante mi juventud continuaba siendo una ciudad de iglesias y logias masónicas, y parecía que el carruaje de Napoleón, que había pasado por ahí en su marcha sobre Moscú, había partido recién ayer. Mis colegas universitarios más antiguos —más antiguos por cien años— fundaron secretas organizaciones de iniciados, como aquella de *La Flauta Mágica*. Uno de ellos llegó a ser el más grande de los poetas polacos, y me considero, por supuesto, su discípulo. Vengo de un espacio en blanco del mapa, de modo que al citar el nombre de Adam Mickiewicz no puedo esperar que mis lectores tengan alguna asociación al respecto: ese nombre es prácticamente desconocido en Occidente. Si hubiese mencionado a Alexander Pushkin el caso hubiese sido distinto. Pero la grandeza de Pushkin es aceptada como acto de fe, puesto que las traducciones no dan idea alguna de la altísima calidad de su poesía; su reputación se reforzó por la fama de los prosistas rusos. Su contemporáneo polaco, Mickiewicz, es igualmente intraducible. Su verso resume, en cierto sentido, la historia entera del verso polaco, que primeramente fue moldeado por el

clasicismo latino, luego por el clasicismo francés de la Ilustración. No es sólo la técnica poética que hace a Mickiewicz un heredero de la Ilustración francesa. En él, la filosofía de *les lumières* es, al mismo tiempo, negada y aceptada como un básico optimismo con respecto al futuro, una fe milenaria en la época del Espíritu. En muchos países esto parece proveer un eslabón entre la Edad de la Razón y la primera mitad del siglo XIX, que yo llamaría La Edad de los Éxtasis. William Blake, un poeta hostil al racionalismo de los filósofos, no puede ser entendido si pasamos por alto sus profecías sobre la victoria del hombre sobre la oscuridad, el frío y el ego espectral.

En el límite de Roma y Bizancio la poesía polaca se convirtió en un hogar de incorregible esperanza, inmune a los desastres históricos. Sólo en apariencia esa esperanza data ya sea de los tiempos cuando Mozart escribió *La Flauta Mágica* o de la Edad de los Éxtasis. En realidad sus raíces están algunos siglos más atrás. Parece que su fortaleza arranca de una creencia en la bondad básica del mundo sostenido por la mano de Dios y por la poesía de la gente de campo. La obra más importante de la literatura polaca es un cuento en verso, *Pan Tadeusz*, de Mickiewicz, escrito en los años 1832-1834 en París por un político emigrado. El poema, situado argumentalmente en los campos de Lituania, celebra las delicias de cosechar callampas y preparar café, describe cacerías y banquetes, habla con admiración de árboles como si fueran personas, y atribuye singular significado a amaneceres y puestas de sol, que son vistas como una cortina alzándose y cayendo en un sereno y cómico teatro de muñecas. Único en su género, un asombroso logro en el mundo poético, el poema ha conservado su posición como el libro de cabecera de todos los poetas polacos y podría, incluso, ser responsable del contenido de esta pieza.

Esto me hace volver sobre el eje Pasado-Futuro. El destino de la poesía depende de si una obra como la *Oda de la Alegría* de Schiller y Beethoven es posible. Para que eso sea así, es necesaria una cierta confianza básica, un sentimiento de espacio abierto delante del individuo y la especie humana. ¿Cómo ocurrió que para ser poeta del siglo XX hay que pasar por un entrenamiento en todo tipo de pesimismo, sarcasmo, amargura, duda? En relación a esto no hay gran diferencia entre los años de mi juventud y el presente, cuando el siglo está llegando a su término. Quizá el rasgo específico de estas últimas décadas es que las actitudes negativas se han esparcido tanto que los poetas han sido desbordados por el hombre de la calle. Como joven, sentí el completo absurdo de todo lo que estaba ocurriendo en el planeta, una pesadilla que no podría terminar bien, y que, de hecho, encontró su expresión perfecta en la alambrada de púas alrededor de los campos de concentración y cámaras de gas. Criado con poetas románti-

cos polacos, obviamente tenía que investigar las causas de ese contraste entre su futuro abierto y nuestro futuro cargado de catástrofe. Hoy día pienso que, mientras la lista de pavorosos eventos apocalípticos puede cambiar, lo que es constante es cierto mental. Este estado precede la percepción de razones específicas para desesperarse, las cuales vienen después.

Tomemos unos pocos ejemplos de América. En un país cuyos padres funcionales profesaban la filosofía de la Ilustración, Walt Whitman no constituía una anomalía. El era un poeta para quien el futuro era tan abierto como lo había sido en la Edad de la Razón y en la Edad de los Éxtasis. Pero un par de décadas después de su muerte todo cambia. Los poetas expatriados odian el presente y el futuro; vuelven sus ojos al pasado. Es difícil encontrar cualquier clase de mañana en *The Waste Land* de T.S. Eliot, y donde no hay mañana, hace su entrada el moralizar. El mismo caos de ideas de los *Cantos* de su amigo Ezra Pound proclama una opción política reaccionaria. Robinson Jeffers, autoexilido a las playas del Pacífico, hostil a la sociedad, crea visiones de un heroico “inhumanismo”, donde no hay lugar la dimensión del futuro:

Observen asimismo
 Cuán velozmente la civilización se vulgariza y decae;
sus mejores
 cualidades, previsión, humanidad, desinteresado
 Respeto por la verdad mueren primero; lo peor será último
 (“Teherán” en *The Double Axe*)

Aunque muy diferentemente motivado —diría inversamente motivado— *Howl* de Allen Ginsberg corona la historia del verso whitmaniano que sirviera para cantar por el camino abierto adelante. En vez de eso, ahora tenemos desesperación por el aprisionamiento del hombre en una maligna civilización, en una trampa sin liberación.

No es fácil separar esta pérdida de la esperanza de las causas tanto anticipadas por escritores o supuestas por los críticos. Asumo que estamos tocando aquí con algo real, no con una ilusión, y por el momento me abstendré de interpretar, apilando detalles que a primera vista tendrán poco o nada en común, excepto un oscuro colorido.

Oigo una objeción, y también es la mía. Después de todo, este es un siglo de esperanza utópica. En su nombre ha estado muriendo gente, en su nombre gente se ha estado matando entre sí y esa esperanza ha adquirido la forma de una revolución cuya meta es reemplazar el ominoso poder del dinero por un monopolio estatal y una economía planificada. La orientación

vertical, cuando el hombre volvió sus ojos al cielo, gradualmente ha sido reemplazada en Europa, durante los últimos siglos, por un anhelo horizontal: la siempre espacial imaginación humana ha reemplazado “arriba” por “adelante”, y ese “adelante” es reclamado por el marxismo. La revolución rusa desató grandes energías y grandes expectativas por todas partes. Había, no obstante, muchas desilusiones en reserva. Artistas, ensayistas y académicos mostraron ser muy sensibles a la promesa de un nuevo mundo y de un hombre nuevo, y así sus esperanzas fueron expuestas a pruebas particularmente duras. La guerra civil española demostró su dilema: si estás contra el fascismo, estás con nosotros; por consiguiente, debes aprobar el sistema soviético totalitario. El dilema todavía se está repitiendo. Habiendo vivido por tantos años en París, he observado el esfuerzo desesperado de mis colegas franceses para mantener su fe en la rápida realización de las metas de la Historia, a pesar de los obvios hechos.

¿Significa esto que la esperanza satura nuestro siglo? Posiblemente, pero la poesía no confirma esa impresión, y ella es un testigo más confiable que el periodismo. Si algo no puede ser verificado en un nivel más profundo, el de la poesía, podemos sospechar que no es auténtico. Las opiniones de los autores no son, como sabemos, una clave confiable para entender sus obras. Sus obras incluso pueden contradecir sus opiniones. En nuestro siglo muchos escritores optaron por la revolución, pero en sus escritos el hombre no ha sido presentado como merecedor de transformación sino que es descrito, por el contrario, como una chinche, el título de una obra de Mayakovsky. Esos escritores justifican ese oscuro cuadro invocando una obligación superior, la de criticar al capitalismo. Aun en el caso de Bertold Brecht, por ejemplo, la acidez y el menosprecio penetran el corazón mismo de sus obras, que la clara conciencia, accesible al hombre como lo postula Brecht, nos recuerda la hipotética salvación, en aquellos autores cristianos que en realidad se deleitan en descripciones del pecado.

Uno puede aventurar la tesis de que la inhumanidad de la vida en las condiciones de una economía de mercado es responsable de la sombría imagen del hombre en la literatura y el arte. Después de todo, Brecht es primariamente un poeta de la República de Weimar, que engendró al nazismo, tal como en la pintura George Grosz es su retratista. Sí, pero seguramente ya es hora, sesenta y seis años después de la revolución rusa, para encontrar algún optimismo en la poesía de los países llamados socialistas. Tal como las opiniones de los poetas suelen estar en desacuerdo con lo que corre de sus plumas, así la retórica frecuentemente pasa por poesía y es su sustituto temporal. Tras la revolución, Mayakovsky escribe retórica, sorprendente por su gigantismo. La verdad, no obstante, no reside allí sino en

los afables poemas de Osip Mandelstam y de Anna Akhmatova, quienes, en la Rusia posrevolucionaria, vieron corroborados los más deprimentes presagios de Dostoievsky. Akhmatova escribió “El prisionero de Omsk comprendió todo y se resignó a todo”. Tampoco la poesía de los países que fueron puestos en la órbita soviética, después de la Segunda Guerra Mundial confirma ninguna de las alegres promesas hechas por el sistema. Al contrario, la ironía y el sarcasmo son destilados por la poesía, por ejemplo en Polonia, hasta un grado altísimo, aunque esa poesía es una de rebelión, y ese hecho, paradójicamente, la mantiene viva.

De manera que, al parecer, no cometemos un error si oímos un tono menor en la poesía de nuestro siglo. Yo sospecho que un poeta escribiendo en otro tono sería considerado anticuado y acusado de vivir en un paraíso de tontos. Empero, una cosa es vivir en un limbo de duda y abatimiento, otra disfrutarlo. Ciertos estados mentales no son normales, en el sentido de que se vuelven en contra de algunas reales, no imaginarias, leyes de la naturaleza humana. No podemos sentirnos bien si sabemos que se nos prohíbe movernos hacia adelante a lo largo de una línea recta, si donde quiera golpeamos contra una muralla que nos fuerza a desviarnos y a volver al punto de partida, en otras palabras, que nos fuerza a caminar en círculos. Con todo, darse cuenta de que la poesía del siglo XX da testimonio de serios disturbios en la percepción del mundo, puede ya constituir el primer paso de una autoterapia.

Lo que importa es obtener un poco de distancia sobre ciertas actitudes aceptadas demasiado universalmente, aprender a desconfiar de algunos hábitos que ya ni siquiera somos capaces de ver. Si está de moda hoy día investigar las estructuras lingüísticas de uno u otro periodo histórico, tratando de descubrir en qué medida determinan la totalidad del modo de pensar de ese periodo, no hay razón por la cual no deberíamos dirigir nuestras sospechas contra nuestro siglo también. Las razones para el abatimiento, de acuerdo con lo expresado por los poetas, deberían ser consideradas, hasta cierto punto, de modo al menos parentético hasta que seamos capaces de discutirlos juntos con aquellos factores que son mencionados con menor frecuencia. Como he insinuado, la autoterapia, debería agregar que por el hecho de reflexionar sobre el pesimismo no tenemos garantía de un resultado positivo, porque podríamos llegar a reconocerlo como justificado, en parte al menos.

Podríamos proponer la hipótesis de que el pesimismo de la poesía de nuestro siglo ha ido gradualmente aumentando y que cuando intentamos investigar sus causas debemos retroceder a la poesía de nuestros antecesores. Hoy día el poeta se da cuenta de que la poesía moderna tiene su propia

historia, sus ancestros, héroes y mártires. No fue coincidencia que Baudelaire, Rimbaud y Mallarmé fueran franceses, porque el nacimiento de su poesía se produjo en un tiempo cuando el francés aún era el lenguaje de la cultura europea. La nueva poesía nació de un profundo cisma en el seno de esa cultura, de una colisión entre filosofías y modos de vida diametralmente opuestos. Con el año 1848 la Edad de los Éxtasis se acercó a su fin y se inició la Edad del Progreso. Ese fue el tiempo de la victoriosa y científica *Weltanschauung*, del positivismo, de las nuevas invenciones alegremente aceptadas, de la marcha triunfal de la tecnología. Pero el underground ya existía, y el underground sabía que había un gusano escondido en la hermosa manzana. La voz de underground se oye en Dostoievsky y en Nietzsche, quien predijo la ascensión de lo que llamó nihilismo europeo. En poesía, la bohemia proclamó su desacuerdo intentando oponerse a los mortales comunes, la burguesía, con su propia y deferente escala de valores, incluso con distinta vestimenta, y dividiendo a la gente entre los elegidos, dignos de recibir el sacramento del arte, por una parte, y los ordinarios consumidores de pan, por la otra. Lo que es esencial aquí es la convicción, lúcida y formulada por los simbolistas franceses, que la escala de valores profesada aún por ciudadanos “bien pensantes” estaba ya muerta, que su fundamento, la religión, había sido ahuecado desde dentro, y que el arte iba a suplantar su función y transformarse en la única morada de lo sagrado. Los simbolistas descubrieron la idea de un poema como una cosa autónoma, una unidad autosuficiente, ya no más describiendo el mundo sino existiendo en vez del mundo.

La poesía del siglo XX heredó la disputa básica entre lo bohemio y lo filisteo, algo que no deberíamos olvidar. No fue mejor preparación para el encuentro con una realidad que creció más gigantesca y más ominosa con cada década, eludiendo progresivamente la comprensión de la mente. La herencia de la bohemia provee una explicación de por lo menos algunos rasgos de la poesía moderna y posmoderna que la hacen bien diferente de la poesía escrita en el nombre de la esperanza. □

HOMENAJE

LA POLÍTICA DE DESARROLLO DE OCCIDENTE*

Franz Josef Strauss**

A la política de ayuda al desarrollo de Occidente le falta desde hace años una estrategia coherente. Sobre todo la política de cooperación económica de la coalición liberal-socialdemócrata estaba llena de contradicciones, carecía de ideas y no significó mejoría para los pueblos beneficiados porque se la observaba bajo el prisma ideológico. Por ello he insistido desde hace mucho para que se imprima un nuevo rumbo en el área de la política de cooperación. Con alivio podemos constatar hoy que el Gobierno Federal ha reconocido la necesidad de crear una forma fundamentalmente nueva de concebir esta problemática, y que esto ha sido llevado a la práctica a partir del nombramiento de Jürgen Warnke como titular de dicha cartera. Con motivo del balance de la política hacia el Tercer Mundo después de la Segunda Guerra Mundial, él introdujo una corrección del rumbo urgentemente necesaria y fundamental, impulsándola con valentía y decisión.

Las vías que se han recorrido y agotado en la política de desarrollo, a menudo con la aplicación de una política económica y financiera errónea

*Este artículo fue publicado por *Desarrollo y Cooperación*, 6 (Berlín: Fundación Alemana para el Desarrollo, 1988). La versión corresponde originalmente a una introducción que escribió Franz Josef Strauss a un libro del ex Ministro de Cooperación Económica, Jürgen Warnke, sobre el tema.

**Falleció el 3 de octubre de 1988, a los 73 años de edad. Fue Presidente del Estado de Baviera y líder de la Unión Social Cristiana (CSU). Además, fue uno de los políticos claves en el desarrollo de la República Federal de Alemania.

tanto en los países en desarrollo como en los industriales, ha conducido a un callejón sin salida. Nombro, a modo de ayudamemorias, sólo algunos aspectos:

- el gigantesco endeudamiento de los países en desarrollo, con efectos peligrosos para el orden financiero internacional;
- el fomento de proyectos carentes de sentido y sólo realizados para ganar prestigio, sin tener en consideración las necesidades elementales de los países en desarrollo;
- el fracaso en la superación de las insuficiencias alimentarias en muchos países del Tercer y Cuarto Mundo;
- la creación de burocracias distribuidoras, de carácter nacional e internacional, tan ineficientes como onerosas, en lugar de construir sistemas económicos y sociales eficientes en los países en desarrollo.

Pese a los miles de millones que anualmente se bombearon y siguen bombeando por ejemplo hacia los países del África negra como ayuda al desarrollo por parte de los Estados industriales, es precisamente esta parte del mundo la que en los últimos años se ha subdesarrollado transformándose en la villa miseria del mundo. El producto interno bruto de los países africanos negros sigue reduciéndose. Cerca de un quinto de la población africana dispone hoy de menos del mínimo para alimentarse. La mortalidad infantil en África negra, que en el pasado se encontraba un 50 por ciento por encima del promedio de los países en desarrollo, hoy es casi el doble más grave.

Responsable por la difícil situación de muchos países del Tercer Mundo es -junto a una política a menudo equivocada de los países en desarrollo- una política de desarrollo, que pese al empleo de enormes cantidades de recursos, pese a la construcción de voluminosas burocracias internacionales y nacionales, pese a análisis, programas, planes e informes siempre nuevos, pese a innumerables comisiones y conferencias a lo largo de decenios, nunca fue capaz de hacer su aporte a:

1. la superación de situaciones de emergencia actuales y al aseguramiento de las necesidades más elementales de los países en desarrollo, es decir, a la ayuda urgente directa;
2. la creación de sistemas económicos y sociales eficientes conservando en lo posible sus tradiciones históricas y culturales, e identidad como premisa para la integración de los países en desarrollo a un orden económico internacional sustitutivo que se basa en la división del trabajo,

es decir no sólo entender la ayuda al desarrollo como ayuda de emergencia, sino que ayuda al desarrollo como verdadera ayuda al esfuerzo propio.

Junto a la persecución de estos objetivos se trata de barrer las mentiras sobre la ayuda al desarrollo,

- en el sentido de que la riqueza de los Estados industriales es la causa esencial de la debilidad y la pobreza del Tercer Mundo.
- de que nuestro crecimiento económico se lleva a cabo a costa y en contra de los países en desarrollo.
- de que la economía mundial "capitalista" existente -aparentemente injusta- puede ser suplida por un orden económico mundial más justo, provisto de un mercado mundial de materias primas de carácter dirigista.

Sobre todo las ideas erróneas sobre los verdaderos motivos y causas del bienestar, así como las doctrinas socialistas sobre la necesidad de una redistribución permanente, paralizan en la actualidad la construcción del sistema económico y social eficiente en muchos países en desarrollo.

Fuera de eso, la Unión Soviética y sus satélites agudizan conscientemente los conflictos existentes a través de una política imperialista y neocolonialista en relación con los países del Tercer Mundo, especialmente con los de África y América Latina.

- Ellos difaman la ayuda al desarrollo de las naciones industriales.
- Exportan su ideología totalitaria y colectivista.
- Promueven desórdenes políticos y sociales.
- Hacen dependientes financiera, económica, política y militarmente a los Estados del Tercer Mundo.

Ya que la libertad y el progreso para el propio pueblo sólo existen cuando se combaten exitosamente el hambre y la miseria en el mundo, y todos los pueblos pueden participar en los avances del futuro, nuestro objetivo es crear un orden económico mundial realmente estable y libre. Esto presupone que los países en desarrollo realicen esfuerzos propios para enfrentar los desafíos de la sociedad industrial moderna, que se basa en una división del trabajo, y de la economía mundial. La tarea de la ayuda al desarrollo radica en apoyar los esfuerzos propios de los países del Tercer Mundo. Una política occidental realista hacia el Tercer Mundo es por ello siempre política de paz, porque les resta terreno a los objetivos políticos de

Moscú, apoyados por la exportación de armas y de revolucionarios mundiales, en las regiones económica y socialmente inestables del mundo.

En mi opinión no debe haber duda de que la ayuda al desarrollo sólo es posible sobre la base de una cooperación de confianza entre los países industriales y los países del Tercer Mundo.

Esta cooperación demanda en primer lugar reconocimientos de los intereses vitales de ambas partes. Esto quiere decir que también los países en desarrollo deben reconocer que la ayuda al desarrollo no está ni puede estar en contradicción con los intereses económicos y políticos esenciales de los países industriales. En relación con el Tercer Mundo, la política de desarrollo exterior y económica no deben contradecirse, sino que complementarse de manera lógica.

En ningún lugar del mundo los modelos económicos dirigistas, proteccionistas o colectivistas con planificación y administración centralizada y distribución burocrática han logrado superar la miseria y la pobreza. Sin una economía eficiente y competitiva a nivel internacional no se puede prestar ningún tipo de ayuda exitosa al desarrollo. En un orden económico mundial libre, con un flujo de capital sin barreras y un comercio mundial libre, sin proteccionismo y cuotas de importación, sin obstáculos administrativos y burocráticos, sin estatizaciones, sin expropiaciones o socialización se encuentra el futuro del Tercer Mundo.

Los países en desarrollo necesitan nuestra ayuda económica, técnica, financiera. Necesitan nuestra ayuda en la formación de una capa dirigente espiritual, industrial y científico-técnica, así como una capa media de administración de artesanos, técnicos y obreros especializados. Pero también necesitan nuestra ayuda política en la defensa ante el imperialismo soviético, el que a través de la exportación de su ideología revolucionaria y de armas intenta alterar la construcción pacífica y la creación de condiciones políticas y sociales estables.

Aquí tenemos un deber político y moral ante nuestros amigos, que confían en nosotros. Como miembros del mundo libre, tenemos el deber de ayudar a evitar que los hombres del Tercer Mundo, tras haberse liberado del viejo colonialismo, sufran la imposición de dictaduras comunistas totalitarias.

Europeos y norteamericanos deberían cuidarse de situar la vara de medida de las concepciones ideales democráticas muy alta en las condiciones de los países en desarrollo. No tenemos derecho para ello. Sería una peligrosa ilusión creer que los problemas más elementales de los países en desarrollo pudiesen solucionarse tan sólo a través de la transferencia de la democracia occidental en su forma ideal hacia estos países. No debemos olvidar que también nuestro camino hacia la democracia libertaria fue

largo. En el caso de los países en desarrollo se trata, en primer lugar, de que se creen premisas políticas estables para la organización de la vida económica y político-social. A esto pertenecen la paz interior, la seguridad jurídica y las condiciones marco para el desarrollo de una economía de mercado promisoria. En esta dirección debemos ofrecerles a los países en desarrollo toda la ayuda posible. □

SELECCIÓN DE ESCRITOS POLÍTICOS DE INMANUEL KANT

Joaquín Barceló

Introducción

Kant nació en 1724 y murió en 1804. Ya se acercaba a la edad de los sesenta años cuando comenzó a publicar las obras que le harían ocupar un lugar decisivo e insustituible en la historia del pensamiento filosófico occidental: la *Crítica de la Razón Pura* (1ª. ed., 1781), los *Prolegómenos a toda Metafísica Futura* (1783), la *Fundamentación de la Metafísica de las Costumbres* (1785), la *Crítica de la Razón Práctica* (1788) y la *Crítica del Juicio* (1790). En 1784 inició la publicación de una serie de opúsculos que giran en torno a problemas de filosofía de la historia y de filosofía política; esta actividad habría de culminar en su monumental *Doctrina del Derecho*, que constituye la primera parte de la *Metafísica de las Costumbres*, publicada en 1797. Entretanto, la Declaración de la Independencia de los Estados Unidos de América se había producido en 1776, y en 1789 Luis XVI había convocado a los Estados Generales, dando inicio a los acontecimientos que hoy conocemos como la Revolución Francesa. En otras palabras, la época de la mejor productividad intelectual de Kant se caracterizó por proporcionar suficientes incentivos para la reflexión en torno a los asuntos políticos. A pesar de ello, el filósofo no emprendió la tarea de redactar una gran obra

JOAQUÍN BARCELÓ. Profesor Extraordinario de Filosofía, Universidad de Chile. Profesor e Investigador, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile.

que tratara exhaustivamente los problemas de la teoría política, y su pensamiento sobre estas materias debe ser entresacado de escritos suyos redactados a menudo con otros propósitos. A ello se añade que, acaso debido a la naturaleza misma de estas obras, los planteamientos teórico-políticos de Kant no siempre están presentados con toda la precisión y rigor que sería de desear, de modo que —como el lector podrá comprobarlo por sí mismo— en muchos casos no carecen de ambigüedad o de vaguedad. Este hecho constituye, sin duda, una dificultad para el estudio de su teoría política.

A la anterior se añade otra dificultad, no ya de carácter formal, sino mucho más de fondo. Dentro de la cabeza formidable de Kant no hay nada que no esté estrechamente vinculado y entretelado con todo lo demás. En su caso, ciertamente no puede hablarse de un “pensamiento lineal”. Esto hace que sea muy difícil, si no imposible, hallar un hilo conductor que pueda llevarnos paso a paso hacia el interior de la filosofía kantiana y que no constituya a la vez una mutilación bárbara de las conexiones existentes entre sus diversos enunciados. En cierto modo, cada afirmación de Kant supone y complica a todas las restantes. Por esta razón, dicho sea de paso, hemos renunciado a presentar esta selección de textos ordenada en forma de capítulos referidos a temas específicos, como por ejemplo el pacto social, los poderes del Estado y su separación, las formas del Estado, el gobierno representativo, los derechos inalienables, etc.; preferimos, en cambio, entregar los textos seleccionados en orden cronológico y tal como Kant los pensó, dejando intacta en cada uno de ellos la red de conexiones que su autor quiso poner de manifiesto por su intermedio, aun a riesgo de que se pierda su transparencia o de que la antología no llegue a cumplir una función claramente didáctica.

Otro de los aspectos de la dificultad recién señalada consiste en que las obras en que puede estudiarse el pensamiento político de Kant pertenecen sin excepción al llamado “periodo crítico” de su filosofía, es decir, al que se inaugura con la publicación de la *Crítica de la Razón Pura*; por tanto, deben leerse a la luz de los enfoques básicos de sus obras críticas, especialmente de la recién nombrada y de la *Crítica de la Razón Práctica*. Hay, a nuestro entender, dos conceptos centrales elaborados en estas *Críticas*, sin los cuales resulta absolutamente imposible entender los planteamientos teórico-políticos kantianos; ellos son el de las ideas reguladoras de la razón —a las que Kant suele llamar simplemente “ideas”— y el de la libertad moral. Dada la importancia que atribuimos a ambos para la adecuada comprensión de los escritos políticos de Kant, dedicaremos el resto de esta introducción a un intento de hacerlos accesibles a los lectores no familiarizados con la filosofía crítica.

Las ideas reguladoras de la razón. En su *Crítica de la Razón Pura* se propuso Kant, en términos generales, examinar y poner a prueba la presunta capacidad de la razón para responder por sí misma, esto es, *a priori* (sin la poco confiable y por lo general inexistente ayuda de la experiencia) a las grandes preguntas acerca del alma, del mundo y de Dios considerados como cosas en sí. La investigación comienza por el examen de la experiencia misma, dado que Kant admite que ésta constituye el punto de partida, aunque no el origen último, de todo nuestro conocimiento. El primer resultado que arroja la búsqueda iniciada es que los objetos manifiestos a la experiencia sensible son meras apariencias fenoménicas y de ninguna manera “cosas en sí” que existan tal y como se nos muestran. En efecto, tanto el tiempo como el espacio en que se nos manifiestan no son sino formas puras de nuestra sensibilidad, y no objetos empíricos, de tal manera que cuando nos ofrece la experiencia sensible está, por así decirlo, pasado por el tamiz de dichas formas; en otras palabras, podemos tener la certeza, según Kant, de que hay cosas de cuya existencia nos informa nuestra experiencia, pero también, a la vez, de que dichas cosas no son en sí mismas como nos las representamos, ya que nuestra representación de ellas está adaptada a las condiciones peculiares impuestas por la estructura de nuestros órganos de conocimiento.

El conocimiento, sin embargo, no consiste en meras impresiones sensibles. Para constituirse, necesita cristalizar en enunciados (juicios, en la terminología kantiana) que revelan diversas relaciones entre conceptos. Estas relaciones son las categorías o conceptos puros del entendimiento, tales como unidad, pluralidad, causalidad, necesidad, posibilidad, etc. Las categorías no son exhibidas directamente por las apariencias fenoménicas, sino que proceden del entendimiento mismo, pero sin ellas las apariencias no revelarían ningún orden ni conexión y, por tanto, nada podría enseñarnos la experiencia: “las categorías son condiciones de la posibilidad de la experiencia y son válidas, pues, *a priori* para todos los objetos de la experiencia”.

Todo nuestro conocimiento parte de la experiencia; ésta nos entrega apariencias fenoménicas tamizadas por las formas puras de *nuestra* sensibilidad (el espacio y el tiempo) y enlazados por conceptos puros de *nuestro* entendimiento (las categorías). Acerca de qué son y cómo son en sí mismas las cosas que desencadenan los procesos constitutivos de la experiencia, nada podemos saber, aparte de que existen. Se ha planteado así una distinción radical entre dos niveles o planos de la realidad. Hay, por una parte, un mundo sensible constituido por representaciones nuestras que nos muestran objetos recíprocamente vinculados por las categorías del entendimiento y distribuidos en diversos lugares del espacio y diversos instantes del

tiempo. Por la otra, hay un mundo inteligible formado por cosas existentes en sí mismas, ajenas a las relaciones espaciales y temporales y, por lo mismo, incognoscibles para nosotros, pero de las que podemos saber *a priori* que son causa de nuestras representaciones. Son, en la terminología kantiana, el nivel empírico y el nivel trascendental respectivamente.

¿Qué ocurre, entonces, con objetos tales como Dios, el alma y el mundo? Es claro que de ellos no poseemos experiencia alguna (Tal vez esto pueda parecer evidente en los casos de Dios y del alma, mas no tanto en el caso del mundo; pero es manifiesto que tampoco poseemos experiencia alguna del mundo en cuanto totalidad de cuanto existe). ¿Podemos, en consecuencia, prescindir de estas nociones y declarar que no corresponden a nada real? Tal vez nuestra época, más escéptica que la de Kant, pueda estar dispuesta a dar este paso en lo referente a Dios y al alma, pero ¿podría hacer lo mismo con el objeto no experimentable que es el mundo? ¿Cómo sería posible entender los objetos empíricos mismos sin considerar que ellos “pertenecen” al mundo? Aquí tenemos, pues, al menos un objeto puramente inteligible, no dado a la experiencia, pero del cual la razón no puede prescindir. Es una “idea trascendental pura”. Con esta expresión designa Kant a las ideas que no contienen nada tomado de la experiencia ni se refieren tampoco a objeto alguno que sea dado o siquiera determinable por la experiencia. En consecuencia, ninguna presentación nuestra, ninguna comprobación empírica, ninguna apariencia fenoménica puede ponernos en manifiesto una idea trascendental. Al producir ideas trascendentales puras, la razón no crea objetos que puedan ser exhibidos en la experiencia; ni siquiera crea conceptos susceptibles de ser pensados en sí mismos por el entendimiento. Nada se constituye por obra de las ideas trascendentales de la razón. Y no sólo esto; las ideas trascendentales mismas, desprovistas de toda función constitutiva de objetos o de conceptos e incapaces de ser experimentadas o aun entendidas, no tienen, en rigor, una existencia real; son, como dice Kant, meras “ficciones heurísticas”.

Pero si ello es así, ¿cuál es la función de las ideas trascendentales de la razón? Ellas poseen, según Kant, un uso regulador indispensable, que consiste en ordenar y dar unidad a los conceptos puros, estableciendo de este modo una meta para las actividades del entendimiento. Este último tiene por función unificar, mediante sus conceptos, todo aquello que hay de múltiple en el objeto; de análoga manera, la razón unifica, mediante sus ideas, lo múltiple de los conceptos, haciendo posible así que éstos puedan constituir series totales. Cada idea trascendental es, pues, un “foco imaginario”, ubicado fuera de los límites de toda experiencia posible, que orienta y dirige la ordenación de los conceptos. De este modo, a través de las ideas,

la razón logra “sistematizar” el conocimiento, esto es, exhibir la conexión de sus partes en conformidad con un principio único.

Las ideas trascendentales de la razón se hacen, por tanto, imprescindibles para que el entendimiento humano pueda realizar su actividad intelectual de manera cabal, proyectando sus conceptos sobre grandes unidades que le aseguran su mayor extensión posible. Tales unidades no son dadas, pero permiten organizar y comprender lo dado dentro de una totalidad. Sin las ideas trascendentales puras, nuestro conocimiento sería siempre parcial, fragmentario e inconexo. Si bien ellas se refieren a objetos de suyo inexistentes desde el punto de vista empírico, su uso regulador de la actividad del entendimiento es fundamental para asegurar que nuestro conocimiento de los objetos empíricos posea coherencia interna y una función significativa para nuestra vida.

Todo esto es de suma importancia para la recta comprensión de los escritos que siguen. Cuando Kant se refiere a las ideas del pacto social, del Estado, del poder legislativo de este último como expresión de la voluntad general, del derecho, de la libertad, etc., está hablando de meras ideas trascendentales de la razón, que no constituyen ningún objeto empírico pero que poseen un uso regulador; esto es, aun cuando ellas no sean efectivamente realizables en el mundo espacio-temporal, permiten concebir, sin embargo, a las correspondientes acciones concretas realizadas en los estados históricos (empíricos) como esfuerzos que manifiestan un sentido. Sería previsible, entonces, según Kant, que nunca un número cualquiera de hombres en un instante cualquiera del tiempo finito logre gozar de libertad, o de la plenitud de sus derechos, o alcanzar una voluntad unificada y concordante; a pesar de ello, los tribunales, asambleas, convenciones y parlamentos que llenan la historia fáctica de los estados históricos no son, ni mucho menos, vanas tentativas que sólo relevarían la insensatez humana, porque poseen un sentido racional *a priori*. La búsqueda concreta de justicia y de consensos constituye un incesante acercamiento a una meta de carácter racional que, al proporcionarle sentido, la hace a su vez posible. Dicha meta es *a priori* porque su fundamento es puramente racional. Por eso, no es demostrada ni refutada por los éxitos o fracasos que puedan exhibir los conatos de asociación o de legislación justa en el transcurso de la historia; más bien, por el contrario, los esfuerzos políticos humanos se revelan como dotados de sentido únicamente si se presupone la realidad trascendental práctica (y no empírica) de las ideas reguladoras que los informan; de otro modo, dichos esfuerzos no pasarían de ser mera expresión de arbitrariedad, capricho e insensatez.

La libertad moral. El problema de la libertad moral ocupa un lugar

central en dos obras de Kant, la *Fundamentación de la Metafísica de las Costumbres* y la *Crítica de la Razón Práctica*. Cuando se pasa de su estudio al de la noción de libertad política llama de inmediato la atención —a pesar de que ello no debería causar sorpresa— que en ambos casos su tratamiento corre a lo largo de la misma línea. En uno y otro caso fue decisiva para Kant la influencia del pensamiento político de Rousseau, quien afirma en el *Contrato Social* que “el impulso del solo apetito es esclavitud, y la obediencia a la ley que uno mismo se ha prescrito es libertad”.

Para entender la noción kantiana de libertad política es necesario, pues, examinar previamente su concepto de la libertad moral. Por lo pronto, esta última se muestra como una idea reguladora de la razón. Esto significa que cuando en la vida cotidiana adoptamos la decisión de hacer esto o lo otro, de ninguna manera podemos atribuirla al ejercicio de nuestra libertad. En el nivel empírico, esto es, en aquel del cual podemos tener experiencia en nuestra vida cotidiana, reina el condicionamiento causal, de modo que hemos de tener la certeza de que nuestras decisiones están estrictamente determinadas por causas externas, sean ellas presiones del mundo circundante o intereses concretos o factores psicológicos o somáticos que nos obligan a actuar de un modo y no de otro. En cuanto idea trascendental, la libertad no es constitutiva de ningún objeto de la experiencia posible.

La idea de libertad moral debe ser rastreada, pues, en un territorio en que no evidencien poseer vigencia alguna los condicionamientos de nuestra subjetividad, es decir, nuestra sensibilidad, nuestros deseos e inclinaciones, ni siquiera nuestra general aspiración a la felicidad; porque en la medida en que éstos determinen nuestros actos, no habrá libertad sino sujeción a impulsos contingentes, diferentes para los distintos individuos y aun cambiantes para una misma persona, según cuáles sean las circunstancias o la situación en que ella se encuentre. Según Kant, la libertad moral sólo se expresa en la voluntad que actúa por el deber, esto es, por reverencia a la ley universal o a la ley de la razón.

Esta ley universal de la razón es claramente *a priori* y constituye un mandato (imperativo) incondicionado, es decir, que no busca la obtención de ningún fin aparte de su propio cumplimiento (imperativo categórico). Puesto que tiene su origen en la razón misma, no depende de ninguna circunstancia ni imposición externa que obligue a acatarla, sino que lleva en sí misma el fundamento de la obligación a que nos somete. Si el hombre es un ser racional, está por ello mismo sujeto al cumplimiento irrestricto del imperativo categórico que es la ley de su propia razón.

Es claro que una ley moral así concebida no puede contener ningún principio concreto de conducta aplicable a casos o circunstancias particula-

res, sino tan sólo la “forma” de toda acción racional libre en general. Por estos se afirma que la ética kantiana es una “ética formal”. El imperativo categórico dice únicamente: “actúa sólo sobre la base de aquella máxima que a la vez pudieras querer que se convierta en ley universal”. Esto equivale a exigir que mi acción se conforme siempre a lo que la razón señala que debería ser la conducta de todos los seres racionales. El ser racional es el único fin perseguido por la ley moral. Y puesto que el hombre es un ser racional, el imperativo categórico puede adoptar una nueva formulación, que no es, sin embargo, distinta de la primera: “actúa de tal modo que trates a la humanidad, ya sea en tu propia persona o en la de cualquiera otro, siempre a la vez como un fin, y nunca meramente como un medio”.

En algunos otros textos kantianos la libertad moral es entendida ante todo como liberación del hombre respecto de los instintos animales. Ella impone al hombre la tarea de forjarse un orden superior, de carácter racional, para su acción. Precisamente porque la libertad se funda en la racionalidad, su concepto no es el de la indiferencia en la elección entre alternativas distintas abiertas a la acción posible. Por el contrario, la acción libre es para Kant aquella que se ciñe estrictamente a la legalidad impuesta por la razón práctica: “la libertad es propiamente una facultad de subordinar todas las acciones arbitrarias a las motivaciones de la razón”. Por eso es que no pertenece a la libertad la posibilidad de querer lo malo en la medida en que se le reconoce como tal y se tiene el poder de evitarlo. Del mismo modo, la acción propia del mundo de los sentidos, que es el ámbito en que realizan sus actos los animales, no es libre, porque está condicionada y determinada por los estímulos sensibles como sus causas externas; más aún, todo movimiento producido por causas externas no es en rigor ni siquiera una acción sino una pasión. Por consiguiente, sólo puede hablarse de acción libre en el nivel de la voluntad racional autónoma, donde la libertad viene a ser propiamente lo que Kant llama la consciente “autoactividad” de la voluntad, y la voluntad es, por su parte, la facultad de actuar según principios, esto es, según la representación de leyes propias de un ser racional. Si podemos llamar libres a los actos humanos, no es porque ellos no estén sometidos a una legalidad estricta, sino porque no están determinados por causas externas (como serían, por ejemplo, los estímulos sensoriales), rigiéndose, en cambio, por una ley rigurosa de origen interno emanada de la razón misma.

La libertad consiste, pues, en someter el arbitrio individual a los principios de la razón, que nos eleva por encima de los restantes animales pero que, por pereza y sobre todo por temor, procuramos evitar ejercer. En sentido moral, la libertad es el sometimiento de las acciones a leyes que tiene su origen *a priori* en la razón misma. La acción libre se caracteriza

únicamente por la autonomía, y no por la carencia de determinación rigurosa: “una voluntad libre y una voluntad sometida a leyes morales son lo mismo”. Análogamente, libertad en el sentido político será el sometimiento de los actos de los individuos a leyes emanadas únicamente del Estado a que pertenecen. La vida política libre se caracteriza, según Kant, por una autonomía consistente en que las leyes civiles que la regulan no le son impuestas a la sociedad civil desde el exterior, sino que tienen su origen en ella misma. No importa cuán numerosas, minuciosas, estrictas y rigurosas sean dichas leyes, porque en el mundo político tampoco puede existir una libertad consistente en la indiferencia de la elección. Así como para el individuo la mayor libertad se identifica con la más estricta moralidad, de manera análoga se confunden, para la sociedad civil, la libertad política con el imperio irrestricto del derecho y de la ley.

Señalemos una última analogía entre la libertad moral y la libertad política en la concepción kantiana. La voluntad del hombre como ser racional es la fuente de la ley moral en cuanto forma que se aplica universalmente a la acción porque su origen, la facultad racional, pertenece universalmente a todos los seres humanos. De la misma manera, la voluntad de la comunidad civil organizada en la estructura del Estado es la fuente de la ley civil que obliga universalmente a todos los súbditos porque su origen, el poder legislativo del Estado, representa universalmente a todos los ciudadanos. Kant ha utilizado así la noción rousseauniana de la “voluntad general” para fundamentar la obligación inherente a la ley civil, precisándola como “la voluntad unificada y concordante del pueblo”. Pero ya el mismo Rousseau había advertido que su voluntad general no es necesariamente la voluntad de todos, ni siquiera la de la mayoría, y que aun puede no ser la voluntad de nadie en particular. ¿Por qué, entonces, recurrió Kant a un concepto tan elusivo para construir su teoría de la libertad política? Aquí es necesario recordar nuevamente que, tanto en el mundo moral como en el ámbito político, la libertad es considerada por nuestro filósofo como una idea trascendental de la razón, cuyo uso es meramente regulador y no constitutivo de la realidad empírica. Lo mismo hay que decir de su noción de la voluntad general. A la luz de la experiencia política ésta no puede dejar de mostrarse inconsistente. Kant, sin embargo, la transformó en una idea reguladora de la razón, cosa que Rousseau no tenía la posibilidad de hacer, puesto que no había llevado a cabo una crítica de la razón teórica y carecía, por tanto, de la distinción fundamental entre el ámbito trascendental y el mundo empírico.

Abrigamos la esperanza de que las explicaciones precedentes sirvan para aclarar muchas oscuridades de los textos que se presentan a continuación. Ellas imponen, claro está, una tarea al lector, quien deberá preguntarse

a cada paso si lo que Kant afirma fue entendido por el filósofo como válido en el plano trascendental de las ideas reguladoras de la razón o en el nivel empírico. Esperamos que de este modo se desvanezcan algunas aparentes inconsistencias de las afirmaciones kantianas, como por ejemplo: que un monarca absoluto puede representar legítimamente la voluntad general soberana del pueblo, que el pacto social tiene plena vigencia a pesar de que jamás haya tenido lugar, que toda democracia es despótica, que el mejor gobierno es el republicano, pero que los súbditos de una monarquía autocrática despótica carecen de todo derecho a la revolución, que ninguna ley promulgada conforme a derecho puede ser injusta, que la desigualdad y la guerra son fuente de todos los males y de todos los bienes, etc.

Sólo resta decir que la presente selección se basa en el texto de la edición preparada por W. Weischedel: I. Kant, *Werke in sechs Bänden*, Darmstadt, 1956-64. Las traducciones son nuestras. No hemos hecho ningún intento de mejorar la torpeza estilística de Kant ni de aligerar las frecuentes oscuridades de su redacción, por temor de inducir interpretaciones erróneas de su pensamiento. De los textos presentados, el que se titula *Respuesta a la pregunta: ¿Qué es Ilustración?* Es el único que ha sido traducido en su integridad, excepción hecha de una irrelevante nota al pie de página.

Idea de una Historia Universal desde una Perspectiva Cosmopolita (1784)

Cuarta Proposición

El medio de que se sirve la naturaleza para efectuar el desarrollo de todas las capacidades humanas es el antagonismo de las mismas en la sociedad en la medida en que éste llega a ser finalmente causa de un ordenamiento de la misma conforme a leyes. Por antagonismo entiendo aquí la sociabilidad insocial de los hombres, es decir, su inclinación a entrar en sociedad, unidad, sin embargo, a una resistencia permanente que sin cesar amenaza disolver la sociedad. Esta tendencia reside evidentemente en la naturaleza humana. El hombre posee una propensión a socializarse, porque en tal estado siente que es más hombre, esto es, que desarrolla sus disposiciones naturales. Pero posee también una gran inclinación a individualizarse (aislarse), porque halla en sí a la vez el carácter insocial de querer dirigirlo todo según su arbitrio y por eso espera resistencia de todos lados, así como sabe también de sí mismo que tiende a resistir a los otros. Pero es esta

resistencia la que despierta todas las fuerzas del hombre, haciéndolo superar su inclinación a la pereza y, arrastrado por el afán de honra, de poder y de riqueza, forjarse un lugar entre sus semejantes, a quienes no puede soportar pero de quienes tampoco puede prescindir. Así se dan los primeros pasos auténticos desde la primitividad hacia la cultura, que consiste propiamente en el valor social del hombre; así se desarrollan poco a poco todos los talentos, se forma el gusto y aun, mediante una continua ilustración, se inicia un modo de pensar que puede transformar con el tiempo la grosera capacidad natural de discriminación moral en principios prácticos determinados, y convertir así finalmente a la sociedad reunida por motivaciones patéticas en una totalidad moral. Sin esa cualidad, en sí misma nada amable, de la insociabilidad de que surge la resistencia que cada uno deberá enfrentar necesariamente en sus pretensiones egoístas, todos los talentos permanecerían eternamente ocultos en germen en un arcádica vida pastoril de completa armonía, suficiencia y amor recíproco; los hombres, bondadosos como los corderos que pastorean, no habrían dado a su existencia un valor mayor que a la de su ganado; no llenarían el vacío de la creación con respecto a su meta como naturalezas racionales. ¡Demos gracias, pues, a la naturaleza por la intolerabilidad, por la vanidad competitiva y envidiosa, por el apetito jamás saciado de posesión y de poder! Sin ellos, todas las excelentes disposiciones naturales de la humanidad dormirían eternamente sin desarrollarse. El hombre quiere concordia; pero la naturaleza sabe mejor qué le conviene a su especie y quiere discordia. El quiere vivir cómoda y agradablemente; pero la naturaleza quiere que deba salir de la inercia y de la satisfacción inactiva, y entregarse al trabajo y al esfuerzo para que descubra los medios de evadirse nuevamente de éstos por su habilidad. Los estímulos naturales para ello, las fuentes de la insociabilidad y de la resistencia permanente de que nacen tantos males pero que conducen a una nueva expansión de las fuerzas y a un variado desarrollo de las capacidades naturales, ciertamente delatan el orden de un sabio Creador y no la mano de un espíritu maligno que hubiera contrahecho o deteriorado envidiosamente su magnífica obra.

Quinta Proposición

El mayor problema para la especie humana, a cuya solución la obliga la naturaleza, es el establecimiento de una sociedad civil que administre universalmente el derecho. Puesto que la suprema intención de la naturaleza, a saber, el desarrollo de todas sus capacidades, sólo puede alcanzarse,

en el caso del género humano, en la sociedad, y específicamente en aquella que tiene la mayor libertad y por tanto un permanente antagonismo de sus miembros pero a la vez la más rigurosa determinación y garantía de los límites de esta libertad para que pueda ser consistente con la libertad de otros, la naturaleza quiere también que la humanidad se procure a sí misma este fin de su destino, así como todos los restantes. Así, la suprema tarea de la naturaleza para el género humano debe ser formar una sociedad en que la libertad bajo leyes externas esté vinculada en el más alto grado con un poder irresistible, es decir, una constitución civil perfectamente justa; porque sólo mediante la solución y ejecución de la misma puede lograr la naturaleza sus restantes propósitos en nuestra especie. El hombre, por otra parte tan propenso a una libertad sin límites, se ve forzado a entrar en esta condición restrictiva por la necesidad, y a saber por la mayor de todas, la que se imponen recíprocamente a sí mismos hombres cuyas inclinaciones hacen que no puedan coexistir largo tiempo en libertad natural. Sólo que una vez encerradas en el cerco de la asociación civil, esas mismas inclinaciones tienen los mejores efectos; como los árboles de un bosque, precisamente porque cada uno trata de privar al otro del aire y del sol, se fuerzan recíprocamente a buscar uno y otro por encima de sí mismos, logran así un hermoso crecimiento rectilíneo, en tanto que aquellos otros que, en libertad y distantes entre sí, extienden sus ramas a su antojo, crecen atrofiados, torcidos y encorvados. Toda cultura y arte que adornan a la humanidad, y el más bello orden social, son los frutos de la insociabilidad, que se constriñe a sí misma a disciplinarse y así, por un arte forzoso, a desarrollar completamente los gérmenes de la naturaleza.

Sexta Proposición

Este problema es el más difícil y, a la vez, el que el género humano tarda más en resolver. La dificultad que ya la mera idea de esta tarea pone ante los ojos es la siguiente: el hombre es un animal que, cuando vive entre otros de su especie, necesita un señor. Porque ciertamente abusa de su libertad en su relación con sus semejantes; y si bien desea, como creatura racional, una ley que establezca límites a la libertad, su inclinación animal egoísta lo lleva sin embargo a exceptuarse de ella siempre que pueda. Requiere, pues, de un señor que quebrante su propia voluntad y lo fuerce a obedecer a una voluntad universalmente válida dentro de la cual cada uno pueda ser libre. ¿Dónde hallará, empero, a este señor? Únicamente en el género humano. Pero éste será igualmente un animal que necesita un señor.

Podrá hacerlo, pues, como desee; pero no se echa de ver cómo logrará darse una autoridad para la justicia pública que sea ella misma justa, por mucho que la busque en una persona individual o en una sociedad de personas escogidas para este efecto; porque cada una de ellas abusará siempre de su libertad si no tiene por encima de sí a nadie que ejerza poder sobre ella en conformidad con las leyes. La autoridad suprema tiene que ser justa por sí misma, pero a la vez humana. Por eso es esta tarea la más difícil de todas; su solución perfecta es, en verdad, imposible. De una madera tan torcida como la de que está hecho el hombre, no puede tallarse nada derecho. Tan sólo la aproximación a esta idea no es exigida por la naturaleza.¹ Que ella sea también la última en ponerse en obra se sigue además de que requiere conceptos correctos acerca de la naturaleza de una constitución posible, gran experiencia adquirida de muchos asuntos del mundo y, sobre todo, una buena voluntad preparada para su aceptación; tres condiciones de esta índole sólo pueden hallarse juntas con gran dificultad y, cuando esto acontece, muy tardíamente, después de muchos vanos intentos.

Séptima Proposición

El problema del establecimiento de una constitución civil perfecta depende del problema de una relación jurídica externa entre los Estados y no puede ser resuelto sin este último. ¿De qué sirve elaborar una constitución civil jurídica entre hombres individuales, esto es, ordenar una comunidad? La misma insociabilidad que forzó a los hombres a formarla es nuevamente la causa de que cada comunidad en sus relaciones externas, es decir, como un Estado frente a otros Estados, se encuentre en irrestricta libertad, de modo que cada una de ellas debe esperar de las otras todos los males que oprimieron a los hombres individuales y los obligaron a entrar en una condición civil sujeta a leyes. La naturaleza ha utilizado nuevamente, pues, la intolerabilidad de los hombres, aun la de las grandes sociedades y cuerpos estatales de esta clase de creaturas, como un medio para hallar, en el inevitable antagonismo de los mismos, una condición de paz y seguridad; es decir, ella hace que a través de las guerras, a través de los tensos e

¹ El papel del hombre es, pues, muy artificial. Nada sabemos de lo que ocurre con los habitantes de otros planetas y su modo de ser; pero si realizamos bien esta misión de la naturaleza, podremos lisonjearnos de no tener que ocupar un lugar inferior entre nuestros vecinos en el universo. Acaso entre ellos pueda cada individuo realizar completamente su destino durante su vida. Para nosotros, ello no es posible; sólo la especie puede esperarlo.

incesantes preparativos para ellas, a través del apremio que por esta causa tiene que sentir interiormente cada Estado, aun en épocas de paz, después de muchos frustrados intentos iniciales, pero finalmente después de muchas devastaciones, vuelcos y aun el completo agotamiento de las fuerzas internas, accedan a lo que la razón habría podido aconsejar también sin necesidad de tantas dolorosas experiencias: la salida de la condición sin leyes de los salvajes y el ingreso a una confederación de pueblos en la que cada Estado, aun el más pequeño, pueda hallar su seguridad y su derecho no por su propio poder ni por su propio juicio jurídico, sino sólo por esta gran confederación (*Foedus Amphyctyonum*), por su fuerza reunida y por la decisión según leyes de su voluntad unificada. Por muy fantástica que pueda parecer esta idea, y aunque haya sido ridiculizada en un Abate de St. Pierre o en un Rousseau (tal vez porque ellos creyeron que su realización estaba próxima), es, sin embargo, la salida inevitable del apremio a que los hombres se someten recíprocamente y que tienen que forzar a los Estados a la resolución (por muy difícil que les sea adoptarla) a que fue forzado tan contra sus deseos el hombre salvaje, a saber: despojarse de su libertad brutal y buscar la paz y la seguridad en una constitución jurídica. Todas las guerras son, según esto, otros tantos intentos (no en la intención de los hombres, pero sí en la intención de la naturaleza) de establecer nuevas relaciones entre los Estados y de constituir, mediante la destrucción o al menos el desmembramiento de los antiguos, cuerpos nuevos que, sin embargo, o bien en sí mismos o bien unos con otros, no se podrán mantener y tendrán que padecer por ello nuevas revoluciones semejantes; hasta que por fin, en parte gracias al óptimo ordenamiento de la constitución civil en el interior, en parte gracias a acuerdos y legislación comunes en lo exterior, se alcance una situación que pueda mantenerse automáticamente al modo de una comunidad civil (...).

(...) Lo que hacía la condición carente de fines de los salvajes, esto es, entorpecer el desarrollo de todas las capacidades naturales de nuestra especie, para tener que salir finalmente de tal estado por la fuerza de los males a que la sometía y entrar en una constitución civil en que esos gérmenes pudieran desarrollarse, eso mismo hace la bárbara libertad de los Estados ya establecidos. Mediante la aplicación de todas las fuerzas de las comunidades para armarse unas contra otras, mediante las devastaciones producidas por la guerra, más aún por la necesidad de mantenerse constantemente preparadas para ella, se impide el pleno desarrollo de las capacidades naturales en su progreso y los males que de ello nacen obligan a nuestra especie a buscar una ley de equilibrio para la resistencia, de suyo saludable, de unos Estados frente a otros, que brota de su libertad, y a

introducir un poder unido que la imponga, obteniendo así una condición cosmopolita de seguridad pública de los Estados. Esta no carecerá de peligros, ya que las fuerzas de la humanidad pueden adormecerse, pero contendrá un principio de igualdad de la acción y reacción mutuas para que no se destruyan recíprocamente. Antes de que este último paso (a saber, la unión de los Estados) pueda darse, encontrándose a medio camino de su desarrollo, la naturaleza humana tiene que sufrir los peores males bajo la engañosa apariencia de una prosperidad exterior; y en la medida en que omite este último escalón que nuestra especie tiene que ascender, Rousseau no andaba equivocado cuando prefería la condición de los salvajes. Nos cultivamos en alto grado por el arte y la ciencia. Nos hemos civilizado hasta la saciedad en todas las formas del decoro y la decencia sociales. Pero falta mucho todavía para que podamos considerarnos moralizados. La idea de moralidad dice relación con la cultura; pero el uso de esta idea que se resuelve únicamente en nuestro comportamiento respecto del deseo de honra y de la decencia exterior, es mera civilización. Mientras los Estados apliquen todas sus energías a sus vanos y violentos propósitos expansivos, obstaculizando así incesantemente los lentos esfuerzos de sus ciudadanos por cultivar internamente su pensamiento y aun privándolos de todo apoyo en este respecto, nada se puede esperar; porque se requiere una larga labor interna de cada comunidad destinada a la educación de sus ciudadanos. Todo bien que no está injertado en una intención moralmente buena no es sino apariencia y brillante miseria. El género humano permanecerá en esta condición hasta que se haya evadido del caos de sus relaciones entre Estados del modo en que lo he dicho.

Octava Proposición

Se puede visualizar a grandes rasgos la historia del género humano como el cumplimiento de un plan oculto de la naturaleza para establecer una constitución política perfecta en lo interior y, para este fin, también en lo exterior, como la única condición en que ella puede desarrollar plenamente todas sus capacidades en la humanidad (...).

(...) Hoy se encuentran los Estados en relaciones recíprocas tan artificiales que ninguno puede descuidar la cultura interna sin perder fuerza e influencia ante los otros; por consiguiente, aun sus designios ambiciosos aseguran suficientemente, si no el progreso, al menos la mantención de este fin de la naturaleza. Además, la libertad civil no puede hoy tampoco ser reprimida sin que los inconvenientes de ello se hagan sentir en todas las

actividades, especialmente en el comercio, con lo cual disminuye también la fuerza del Estado en sus relaciones exteriores. Esta libertad aumenta gradualmente. Si se impide a los ciudadanos buscar su prosperidad del modo que prefieran pero que sean conciliable con la libertad de los demás, se inhibe la vitalidad de la actividad general y, con ella, las fuerzas del conjunto. Por eso se elimina cada vez más la limitación de las personas en su hacer y omitir y se concede una general libertad religiosa. Así nace poco a poco, con eventuales ilusiones y quimeras, la ilustración como un gran bien, que aun puede liberar al género humano de los egoístas propósitos de engrandecimiento de sus señores si éstos tan sólo comprenden su propio provecho. Pero esa ilustración, y con ella también cierto sentimiento favorable al bien que un hombre ilustrado no puede dejar de tener cuando lo comprende plenamente, ascenderá poco a poco hasta los tronos y ejercerá su influencia sobre los principios de gobierno. Aunque, por ejemplo, los gobernantes del mundo no tienen hoy dinero para establecimientos educacionales públicos ni, en general, para todo lo que concierne a un mundo mejor, porque todo está ya contabilizado para la próxima guerra, al menos verán su propia ventaja en no impedir los esfuerzos de su pueblo, aun sí débiles y lentos, en este aspecto. Por último, la guerra misma ha llegado a ser tan artificiosa, tan insegura en sus resultados para ambos bandos, no sólo en sí misma sino también por sus secuelas, que se hacen sentir en la forma de una siempre creciente deuda nacional (una invención moderna) cuya cancelación no es visualizable, que se ha convertido en una empresa muy dudosa; y la influencia que toda conmoción en un Estado ejerce sobre los demás en nuestro continente, tan interconectado por la industria, es notoria; lo que hace que los Estados se ofrezcan como árbitros, debido al peligro que los amenaza y aun cuando no tengan para ello autoridad legal, anticipando así un gran cuerpo de Estados del futuro, para el cual el pasado no ofrece ejemplo alguno. Si bien este cuerpo político no se muestra actualmente más que como un bosquejo muy primitivo, un sentimiento de él empieza a despertar sin embargo en sus miembros, que están interesados en la mantención del todo. Esto permite abrigar la esperanza de que, luego de muchas revoluciones de su conformación, tendrá lugar por fin lo que constituye el más alto propósito de la naturaleza, una condición cosmopolita universal como el seno en que se desarrollen todas las disposiciones originarias de la especie humana.

Respuesta a la Pregunta: ¿Qué es Ilustración? (1784)

Ilustración es la salida del hombre de la incapacidad debida a sí mismo. La incapacidad es la impotencia para servirse de su entendimiento sin la dirección de otro. Esta incapacidad es debida a sí mismo si su causa no reside en la falta de entendimiento, sino de resolución y de valor para servirse del suyo sin la dirección ajena. *Sepere aude!* ¡Ten valor para servirte de tu propio entendimiento! Tal es la divisa de la Ilustración.

La pereza y la cobardía son las causas de que gran parte de los hombres permanezca gustosamente en la incapacidad a lo largo de toda su vida, a pesar de que la naturaleza los liberó hace ya mucho de la conducción ajena (*naturaliter maiorennnes*), y de que a otros les resulte tan fácil convertirse en sus tutores. Es tan cómodo ser incapaz. Si tengo un libro que posee entendimiento en mi lugar, un director espiritual que tiene conciencia por mí, un médico que juzga la dieta para mí, etc., no necesito hacer ningún esfuerzo. Si puedo pagar, no me es necesario pensar; otros asumirán por mí esa fastidiosa tarea. Esos tutores que benévolamente han tomado sobre sí la tuición, cuidan de que la gran mayoría de los hombres (incluyendo a todo el bello sexo) tenga el paso a la capacidad no sólo por difícil sino también por muy peligroso. Después de haber entontecido a su ganado y de haberlo prevenido cuidadosamente para que las mansas creaturas no se atrevan a dar un solo paso fuera de los corrales en que las encerraron, le muestran el peligro que las amenaza si intentan andar por su cuenta. Sólo que este peligro no es tan grande, porque después de algunas caídas aprenderían por fin a caminar; pero los ejemplos de esta índole atemorizan y habitualmente hacen rechazar todo intento ulterior.

Es difícil, pues, para cada hombre individual evadirse de esta incapacidad que casi se le ha hecho connatural. Ha llegado hasta a cobrarle afecto y por el momento no está realmente capacitado para servirse de su propio entendimiento, porque nunca se le dejó que lo intentara. Las prescripciones y las fórmulas, esos instrumentos mecánicos del uso racional, o más bien del abuso de sus dotes naturales, son los grillos de una incapacidad permanente. Quien se deshiciera de ellos, daría sin embargo un salto inseguro sobre la más pequeña zanja, porque no está habituado a moverse libremente. Por eso son muy pocos los que han conseguido salir de la incapacidad por el cultivo del propio espíritu y emprender una marcha segura.

Mayor es la posibilidad de que un público se ilustre a sí mismo, y en verdad, si sólo se le deja la libertad para ello, será casi inevitable. Porque siempre habrá, aun entre los tutores impuestos a la gran masa, algunos que

piensan por sí mismos y que, después de haberse liberado del yugo de la incapacidad, difundirán en torno suyo el espíritu de una apreciación racional del propio valor y de la vocación de cada hombre para pensar por sí mismo. Lo notable en esto es que el público, anteriormente sujeto por ellos a tal yugo, los obliga después a ellos mismos a someterse a él cuando lo incitan algunos de sus tutores que son incapaces de toda ilustración; tan nocivo es sembrar prejuicios, que finalmente se vengan de quienes han sido sus autores o promotores. Por eso, un público puede alcanzar la ilustración sólo lentamente. Mediante una revolución puede producirse tal vez la caída de un despotismo personal o de una opresión codiciosa o sedienta de poder, pero nunca una verdadera reforma del modo de pensar, sino que nuevos prejuicios servirán, como los antiguos, de guía a la gran masa no pensante.

Para esta ilustración no se requiere, sin embargo, otra cosa que libertad; a saber, la menos nociva de cuanto pueda llamarse libertad, esto es, hacer uso público de su razón en todo. Pero oigo decir por todos lados: ¡no razonéis! El oficial dice: ¡no discutáis, ejercitaos! El ministro de hacienda: ¡no discutáis! El sacerdote: ¡no discutáis, creed! (Un único señor en el mundo dice: ¡discutid cuando queráis y sobre lo que queráis, pero obedeced!). Por todas partes hay limitación de la libertad. ¿Qué limitación de ella es nociva para la ilustración y cuál, en cambio, no lo es, sino que la favorece? Respondo que el uso público de la razón debe ser siempre libre y que él solo puede producir la ilustración entre los hombres; el uso privado de la misma, en cambio, debe ser estrictamente limitado con frecuencia, sin que por ello se perjudique particularmente el progreso de la ilustración. Entiendo por uso público de la propia razón el que alguien puede hacer de ella como experto ante todo el público lector. Llamo uso privado al que puede hacer de su razón alguien a quien se ha confiado algún cargo o función civil. Muchos asuntos que son del interés de la comunidad requieren de ciertos mecanismos en virtud de los cuales algunos miembros de la comunidad deben comportarse en forma meramente pasiva para que el gobierno los oriente, mediante una artificial unanimidad, hacia los objetivos públicos, o al menos para evitar que frustren esos objetivos. Aquí, por cierto, no está permitido discutir, sino que se debe obedecer. En la medida, sin embargo, en que esta parte de la maquinaria se ve a sí misma como miembro de toda una comunidad, o aun de la sociedad cosmopolita, es decir, en calidad de experto que mediante sus escritos se dirige a un público en sentido propio, puede discutir sin que por ello se perjudiquen los asuntos a los que él se dedica en parte como miembro pasivo. Sería, pues, muy perjudicial si un oficial en servicio que ha recibido una orden de un superior arguyera abier-

tamente acerca de la conveniencia o de la utilidad de la orden recibida; tiene que obedecer. Pero equitativamente no se le puede impedir que, como experto, haga observaciones acerca de los defectos del servicio militar y las someta al juicio de su público. El ciudadano no puede negarse a pagar los impuestos que le son asignados; aún más, una crítica impertinente de tales cargas, cuando debe solventarlas, puede ser castigada como un escándalo (que podría desencadenar una resistencia generalizada). Pero él mismo no actúa, sin embargo, contra el deber de un ciudadano si expresa públicamente su opinión, en cuanto experto, contra la inoportunidad o la injusticia de tales imposiciones. Del mismo modo está obligado un eclesiástico a predicar a sus alumnos del catecismo y a su comunidad de acuerdo con el credo de la Iglesia a la que sirve, porque fue admitido en ella bajo esta condición. Pero como experto tiene plena libertad y aun el deber de comunicar al público todos sus pensamientos cuidadosamente examinados y bien intencionados acerca de las inadecuaciones de ese credo, y sus sugerencias para la mejor institución de la religión y de la Iglesia. Nada hay en esto que pueda pesar en la conciencia. Porque lo que enseña dentro de su ministerio, como representante de la Iglesia, lo presenta como algo respecto de lo cual él no tiene libertad para enseñarlo según su propio criterio sino de acuerdo con lo prescrito y en nombre de otro. Dirá: nuestra Iglesia enseña esto o aquello, y éstas son las razones en que se funda. Extrae entonces todas las consecuencias prácticas para su comunidad de preceptos que él mismo no suscribiría con plena convicción, pero que a la vez se obliga a exponer porque no es del todo imposible que en ellos se esconda alguna verdad y porque en todo caso al menos no contienen nada que contradiga interiormente a la religión. Pues si creyera encontrar en ellos algo de esto último, no podría en conciencia continuar ejerciendo su ministerio y debería renunciar a él. El uso de su razón que hace, pues, un predicador ante su comunidad es un uso meramente privado, porque la comunidad, por grande que sea, es siempre una reunión doméstica; y en este respecto él, como pastor, no es libre ni debe serlo, ya que cumple un cometido ajeno. Como experto, en cambio, que a través de sus escritos le habla al público en sentido propio, es decir, al mundo, o sea como eclesiástico que hace uso público de su razón, goza de ilimitada libertad para servirse de su propia razón y para hablar en nombre de su propia persona. Pues que los tutores del pueblo (en las cosas espirituales) hayan de ser ellos mismos incapaces, es un absurdo que conduce a la eternización de los absurdos.

Pero ¿no podría una sociedad de eclesiásticos, por ejemplo un sínodo o un venerable presbiterio (como se llama entre los holandeses), obligarse por juramento con algún credo invariable para mantener y perpetuar

una tutela superior sobre cada uno de sus miembros y, por su intermedio, sobre el pueblo? Digo que ello es completamente imposible. Semejante contrato pactado con el fin de impedir para siempre toda ulterior ilustración del género humano es absolutamente nulo, aun si fuera ratificado por el poder supremo, por los parlamentos y por los más solemnes tratados. Ninguna época puede comprometerse bajo juramento a poner a la siguiente en condiciones que le hagan imposible extender sus conocimientos (principalmente los de tal importancia), corregir los errores y, en general, progresar en ilustración. Ello constituiría un crimen contra la naturaleza humana, cuya determinación originaria consiste precisamente en este progreso, y los descendientes tendrían pleno derecho a rechazar tales resoluciones como adoptadas ilegítima y abusivamente. La piedra de toque de todo cuanto puede ser resuelto para un pueblo es la pregunta si ese pueblo podría haberse impuesto él mismo semejante ley. Esto podría ser posible por breve tiempo y en espera de una mejor, para introducir cierto orden, en tanto que a la vez se deja en libertad a cada ciudadano, y principalmente a los eclesiásticos, para hacer públicas a través de escritos, en calidad de expertos, sus observaciones acerca de los defectos de las actuales disposiciones; entretanto, el orden introducido continuaría hasta que la comprensión de la naturaleza del asunto estuviera tan difundida y asegurada que se pudiera traer ante la corona una proposición por unidad de sufragios (aun cuando no sea de todos) para que se proteja a aquellas comunidades que se hubiesen unido a una orientación religiosa diferente de acuerdo con su concepto del mejor saber, sin impedir sin embargo que otras quieran perseverar en la antigua. Pero no es permisible en absoluto la unión, ni siquiera dentro de la duración de la vida de un hombre, en torno a una concepción religiosa permanente que no pueda ser puesta en duda públicamente por nadie, anulando así una etapa del progreso de la humanidad hacia su mejoramiento al esterilizarla y hacerla aun desventajosa para la posteridad. Una persona puede postergar su ilustración en lo que le concierne saber sólo para sí misma y únicamente por algún tiempo; pero descuidarla definitivamente para sí o aun para la posteridad equivale a vulnerar y pisotear los derechos sagrados de la humanidad. Lo que ni siquiera un pueblo puede resolver para sí mismo, menos aún puede resolverlo un monarca para el pueblo, porque su dignidad legislativa descansa precisamente en que él reúne la voluntad total del pueblo en la suya. Si él tan sólo cuida de que todo mejora verdadera o presunta sea consistente con el orden civil, puede dejar que sus súbditos hagan ellos mismos todo lo que estimen necesario para la salvación de sus almas; no es esto lo que le concierne, pero sí evitar que unos impidan a otros por la violencia trabajar con toda su capacidad en la

definición y fomento de aquello. Es aún lesivo a su majestad que se inmiscuya en esto cuando somete a supervisión gubernamental los escritos con que sus súbditos procuran poner sus opiniones en limpio, así como cuando lo hace fundándose en su propio supremo saber, con lo que se expone a la crítica de que *Caesar non est supra grammaticos*; y mucho más aún cuando rebaja tanto su poder supremo como para apoyar en su Estado el despotismo espiritual de algunos tiranos contra el resto de sus súbditos.

Cuando se plantea, pues, la pregunta: ¿vivimos hoy en una época ilustrada?, mi respuesta es: no, pero sí en una época de ilustración. Tal como están hoy las cosas, falta mucho todavía para que los hombres, tomados en su conjunto, se encuentren o puedan ser puestos en condiciones de servirse bien y con seguridad de su propio entendimiento en materias religiosas sin la conducción de otro. Sin embargo, poseemos claras señales de que hoy se les abre el campo para que trabajen libremente con vistas a ello y de que disminuyen paulatinamente los impedimentos para la ilustración general o la salida de la incapacidad debida a sí mismo. En este respecto es ésta la época de la Ilustración o el siglo de Federico.

Un príncipe que no tiene por indigno de sí decir que él considera su deber no prescribir nada a los hombres en materias religiosas, dejándoles en ello plena libertad, y que por tanto no acepta para sí la altiva designación de tolerante, es ilustrado y merece la alabanza de un mundo y de una posteridad agradecidos como el primero que, al menos desde el gobierno, liberó al género humano de la incapacidad y dejó a cada uno en libertad para servirse de su propia razón en todos los asuntos de conciencia. Bajo su gobierno, venerables eclesiásticos pueden, sin perjuicio de su ministerio, exponer libre y públicamente al mundo, en calidad de expertos sus juicios y opiniones que en uno u otro punto difieren del credo aceptado, y más aún pueden hacerlo aquellos otros a quienes no limita ningún ministerio. Este espíritu de libertad se extiende hacia el exterior, aun allí donde tiene que luchar con impedimentos provenientes de gobiernos que malinterpretan su función; porque exhibe un ejemplo de cómo no hay que temer nada de la libertad para la tranquilidad pública y la unidad de la comunidad. Los hombres se liberan por sí mismos paso a paso de la barbarie si sólo no existe la intención de mantenerlos artificialmente en ella.

He puesto principalmente el acento de la ilustración, como salida del hombre de la incapacidad debida a sí mismo, en los asuntos religiosos, porque respecto de las artes y de las ciencias nuestros amos no tienen ningún interés en constituirse en tutores de sus súbditos y sobre todo porque aquella incapacidad es la más perjudicial y deshonorosa de todas. Pero el pensamiento de un jefe de Estado que favorece a la primera va aún

más allá y comprende que, aun con respecto a la legislación, no hay peligro en permitir a sus súbditos hacer uso público de su propia razón y exponer abiertamente al mundo sus pensamientos acerca de la mejor elaboración de la misma, hasta con una libre crítica de la ya existente. De esto tenemos un brillante ejemplo, pues ningún monarca ha superado aún al que nosotros honramos.

Pero sólo el que es ilustrado él mismo y no se asusta de sombras, disponiendo además de un ejército numeroso y bien disciplinado para garantizar la tranquilidad pública, puede decir lo que no se atrevería a decir cualquier Estado libre: ¡discutid cuanto queráis y sobre lo que queráis, pero obedeced! Aquí se muestra un proceso extraño e inesperado de las cosas humanas, como, por los demás, casi todo es paradójal en él cuando se lo mira a grandes rasgos. Un alto grado de libertad civil parece ventajoso para la libertad espiritual del pueblo, pero le pone barreras insuperables; un grado menor de ella, en cambio, le abre un espacio para difundirse con toda su capacidad. Si la naturaleza ha hecho desarrollarse bajo esta dura corteza el germen que cuida con mayor solicitud, a saber, la inclinación y la vocación para el pensamiento libre, éste repercute luego poco a poco en la mentalidad del pueblo (haciéndolo cada vez más capacitado para la libertad de la acción) y por último también en los principios del gobierno, que encuentra ventajoso tratar al hombre de acuerdo con su dignidad, ya que es más que una máquina.

Acerca del Refrán:

**Eso puede ser correcto en teoría
pero no vale en la práctica
(1793)**

Entre todos los contratos por los cuales un número de hombres forma una sociedad (*pactum sociale*), el contrato que establece entre ellos una constitución civil (*pactum unionis civilis*) es de una naturaleza tan especial que, si bien tiene mucho en común con todos los restantes respecto de su ejecución (porque todos se orientan por igual a la obtención de algún objetivo social cualquiera), éste se distingue empero esencialmente de todos los otros por el principio que lo funda (*constitutio civilis*). La unión de muchos para algún objetivo común (que todos buscan) se da en todos los contratos sociales; pero una unión de ellos que sea un fin en sí misma (porque cada uno debe buscarla), que sea por eso un deber primario e incondicionado en toda relación externa de los hombres en general, que

no pueden evitar influirse recíprocamente unos a otros, sólo se da en una sociedad en la medida en que ésta se halla en estado civil, esto es, en que constituye una comunidad. El fin que en tales relaciones externas es por sí mismo un deber y la suprema condición formal (*conditio sine qua non*) de todos los restantes deberes externos, es el derecho de los hombres bajo leyes coercitivas públicas mediante las cuales pueda determinarse para cada uno lo suyo y asegurarlo contra las agresiones de todos los demás.

Pero el concepto de un derecho externo en general deriva enteramente del concepto de la libertad en las relaciones externas recíprocas de los hombres, y no tiene nada que ver con los fines que los hombres buscan naturalmente (la aspiración a la felicidad) ni con la prescripción de los medios para obtenerlos, de tal modo que todo esto último no debe intervenir para nada como principio determinante de aquella ley. El derecho es la limitación de libertad de cada uno por la condición de su armonía con la libertad de cualquiera en la medida en que ésta sea posible en conformidad con una ley universal; y el derecho público es la suma de las leyes públicas que hacen posible tal armonía en forma permanente. Puesto que toda limitación de la libertad por el arbitrio de otro se llama coerción, se sigue que la constitución civil es una relación de hombres libres que (sin perjuicio de su libertad en la totalidad de su vinculación con otros) están, sin embargo, bajo leyes coercitivas; porque así lo quiere la razón misma, y específicamente la razón pura que legisla *a priori*, que no considera ningún fin empírico (aquellos que se incluyen bajo el nombre general de felicidad); ya que respecto de esto último y de en qué consista, los hombres piensan de maneras muy diferentes, de suerte que su voluntad no puede sujetarse a ningún principio común ni, por tanto, a ninguna ley externa que esté en armonía con la libertad de cada uno.

Considerada meramente como condición jurídica, la condición civil se funda, pues, *a priori* en los siguientes principios:

1. La libertad de cada miembro de la sociedad como hombre;
2. La igualdad del mismo con cualquiera otro, como súbdito;
3. La independencia de cada miembro de una comunidad como ciudadano.

Estos principios no son a la vez leyes que promulga el Estado ya constituido, sino leyes sólo por las cuales es posible la formación de un Estado en conformidad con principios racionales puros del derecho humano externo. Por consiguiente:

1. La libertad como hombre es un principio para el establecimiento de una comunidad que yo expreso en la fórmula: Nadie puede obligarme a ser feliz a su modo (como él se representa el bienestar de los otros hombres), sino que cada uno puede buscar su felicidad por el camino que mejor le parezca, siempre que no coarte la libertad de otros para aspirar a un fin semejante que sea consistente con la libertad de cualquiera otro (es decir, con este derecho del otro) según una ley universal posible. Un gobierno erigido sobre el principio de la benevolencia hacia el pueblo como la de un padre hacia sus hijos, esto es, un gobierno paternal (*imperium paternale*), en que los súbditos se ven forzados a comportarse de modo puramente pasivo, como niños incapaces que no pueden distinguir lo que les es verdaderamente provechoso o nocivo, y a esperar que el juicio del jefe de Estado determine cómo han de ser felices y que su bondad lo quiera, es el mayor despotismo pensable (una constitución que suprime toda libertad de los súbditos, quienes dejan de poseer derecho alguno). Para hombres capaces de derechos, y a la vez en relación con la benevolencia del gobernante, sólo puede pensarse un gobierno no paternal sino patriótico (*imperium, non paternale, sed patrioticum*). Patriótico es el modo de pensar con que cada uno en el Estado (sin excepción del jefe del Estado) considera a la comunidad como su seno materno, o al país como el suelo patrio del cual y para el cual ha nacido y que él ha de legar como una valiosa prenda, sintiéndose autorizado para defender los derechos del mismo mediante leyes de la voluntad común, pero no para someterlo a su antojo incondicionado. Este derecho de la libertad pertenece al miembro de la comunidad en cuanto hombre en la medida en que éste es en general un ser capaz de derechos.

2. La igualdad como súbdito puede adoptar esta fórmula: Todo miembro de la comunidad tiene, frente a todos los demás, derechos coercitivos, de los cuales se exceptúa el jefe del Estado (porque éste no es un miembro de la comunidad, sino su creador o conservador), el cual es el único que puede obligar sin estar él mismo sujeto a leyes coercitivas. Todo aquel que está bajo leyes en un Estado es súbdito, y con ello queda sometido al derecho coercitivo al igual que todos los otros miembros de la comunidad, con la excepción de uno solo (persona física o moral), el jefe del Estado, sólo por quien toda coerción jurídica puede ser ejercida. Porque si éste también pudiera ser obligado, ya no sería el jefe del Estado y la secuencia de la subordinación se remontaría hasta el infinito. Si fueran, empero, dos (personas libres de coerción), ninguna de ambas estaría bajo leyes coercitivas y ninguna de ellas podría hacerle injusticia a la otra, lo que es imposible.

Esta igualdad permanente de los hombres en cuanto súbditos de un

Estado es del todo consistente con la mayor desigualdad en el número y la cuantía de sus posesiones, ya sea por superioridad corporal o espiritual sobre los demás, o por bienes de la fortuna exteriores a ellos o por derechos en general (de los que puede haber muchos) con respecto a otros; de modo que el bienestar de unos dependerá en gran medida de la voluntad de otros (el de los pobres, de la de los ricos), unos deberán obedecer (como los hijos a sus padre, o la mujer al hombre) y otros mandar, unos servirán (como el jornalero) y otros le pagarán, etc. Pero según el derecho (que en cuanto declaración de la voluntad general sólo puede ser uno, y que sólo concierne a la forma jurídica, no a su materia o al objeto sobre el cual tengo un derecho), son, sin embargo, todos iguales como súbditos. Puesto que nadie puede obligar a alguien de otro modo que a través de ley pública (y su autor, el jefe de Estado), pero también a través de ella cualquiera otro se le opone en igual medida, nadie puede perder esta capacidad de obligar (y con ella, su derecho frente a otros) si no es por su propio delito, ni puede tampoco cederla por sí, esto es, mediante un contrato, es decir, una acción legal que haga que no posea derechos sino meras obligaciones; porque al hacerlo se privaría a sí mismo del derecho de contratar, de modo que el contrato sería nulo.

De esta idea de la igualdad de los hombres como súbditos en la comunidad deriva la fórmula: Todo miembro de la misma debe poder alcanzar en ellas todas las jerarquías de un rango (que pueden corresponder a un súbdito), para lo cual puede aplicar su talento, su diligencia y su suerte; y los otros súbditos no pueden impedírselo en virtud de prerrogativas hereditarias (como privilegios para cierto rango), manteniéndolo por siempre a él y sus descendientes sin ascenso posible (...)

3.La independencia (*subisufficiencia*) de un miembro de la comunidad como ciudadano, esto es, como legislador. Con respecto a la legislación misma, todos los que son libres e iguales bajo leyes públicas ya existentes no han de ser tenidos por iguales en lo que concierne al derecho de hacer estas leyes. Aquellos que no poseen tal derecho están, con todo, sometidos al cumplimiento de dichas leyes en cuanto miembros de la comunidad, y por eso participan de la protección conforme a ellas, sólo que no en cuanto ciudadanos sino en cuanto protegidos de la sociedad. Todo derecho depende de leyes. Pero una ley pública, que determina para todos lo que les es legalmente permitido o no permitido, es el acto de una voluntad pública, de la que emana todo derecho y que no debe, pues, poder hacer justicia a nadie. Para ello no hay otra voluntad que la de la totalidad del pueblo (donde todos resuelven sobre todos, y por ello cada uno sobre sí

mismo), porque sólo a sí mismo nadie puede hacerse injusticia. Si es otra, en cambio, la mera voluntad de otro no podría resolver nada sobre él que no pudiera ser injusto; por tanto, su ley requeriría aún de otra ley que limitara su legislación, por lo cual ninguna voluntad particular puede ser legisladora para una comunidad (A constituir este concepto de libertad externa, igualdad y unidad de la voluntad de todos, y para esta última es condición la independencia cuando las dos primeras son tomadas en conjunto, ya que supone sufragio). Esta ley fundamental, que sólo puede originarse en la voluntad general del pueblo (unificado), se llama el contrato originario.

El que posee el derecho de sufragio en esta legislación se llama ciudadano (*citoyen*, es decir, del Estado, no *bourgeois*, de la ciudad). La única cualidad requerida para ello, aparte de la natural (que no sea niño ni mujer), es que sea su propio señor (*sui iuris*), que tenga, pues, alguna posesión (entre las que pueden contarse también todo arte, artesanía, bello arte o ciencia) que lo alimente; es decir, que él, en los casos en que deba contar con otros para vivir, cuente con ellos sólo para la enajenación de lo que es suyo y no para consentir que otros hagan uso de sus fuerzas; en suma, que no sirva a nadie que no sea la comunidad en el sentido propio de la palabra. En esto son los artesanos y los grandes (o pequeños) terratenientes todos iguales, a saber, poseen el derecho a un solo voto (...)

Pero todos los que poseen este derecho a voto tienen que consentir en conjunto a la ley de la justicia pública; porque, de otro modo, entre los que no la consienten y los primeros surgiría un conflicto jurídico que requeriría de otro principio jurídico aún más alto para que fuera resuelto. Si, pues, lo primero no puede esperarse de todo un pueblo y es previsible que sólo pueda alcanzarse una mayoría de votos, y ni siquiera inmediatamente de los votantes (en un pueblo grande), sino de sus delegados en cuanto representantes del pueblo, entonces el fundamento último del establecimiento de una constitución civil tiene que ser el principio de contentarse con esta mayoría como si fuera un consentimiento universal aceptado mediante un contrato.

Aquí hay, pues, un contrato originario, sólo sobre cuya base puede fundarse entre los hombres una constitución civil y, por tanto, completamente jurídica, y establecerse una comunidad. Sólo que este contrato (llamado *contractus originarius* o *pactum sociale*), como coalición de toda voluntad particular y privada en un pueblo con vistas a una voluntad comunitaria y pública (con el propósito de una legislación puramente jurídica), no necesita ser presupuesto de ninguna manera como un hecho (ni siquiera es posible como tal), como si tuviera que demostrarse históricamente que un

pueblo, cuyos derechos y obligaciones hemos heredado, efectivamente realizó alguna vez tal acto y nos hubiera dejado de él alguna segura noticia o instrumento, oral o escrito, para considerarse vinculado por una constitución civil ya existente. Es, empero, una mera idea de la razón, que posee, sin embargo, indudable realidad (práctica), a saber, la de obligar a todo legislador a promulgar sus leyes como si hubieran podido surgir de la voluntad unificada de todo un pueblo, y a considerar a todo súbdito que quiera ser ciudadano como si hubiera prestado su consentimiento a dicha voluntad. Porque ésta es la piedra de toque de la conformidad a derecho de toda ley pública. Si ésta es de tal suerte que sería imposible que todo un pueblo pudiera darle su consentimiento (como, por ejemplo, que cierta clase de súbditos deba tener hereditariamente la nobleza), no es justa; pero si sólo es posible que un pueblo consienta en ella, entonces es deber considerar justa a dicha ley, aun en el supuesto de que el pueblo se encontrara en ese momento en tal situación y en tal disposición de ánimo que, si se le consultara, probablemente rehusaría dar su consentimiento.

Pero esta limitación vale evidentemente para el juicio del legislador, no para el del súbdito. Si un pueblo hubiera de juzgar que una cierta legislación efectiva con toda probabilidad perjudicaría su felicidad, ¿qué debe hacer? ¿No debería resistirla? La respuesta sólo puede ser que no tiene nada que hacer sino prestar obediencia. Porque no se trata aquí de una felicidad del súbdito que deba esperarse de las creaciones o de la administración de la comunidad, sino ante todo meramente del derecho que debe ser asegurado a cada uno, lo cual constituye el supremo principio del que deben derivarse todas las máximas que conciernen a la comunidad y que no puede ser restringido por ningún otro. En relación con la primera (de la felicidad), no es posible dar ningún fundamento universalmente válido para las leyes. Porque tanto las circunstancias temporales como también las ilusiones mutuamente conflictivas y cambiantes en que cada uno hace consistir su felicidad (en qué deba hacerla consistir, nadie puede prescribírselo), hacen imposibles todos los fundamentos seguros y la hacen inaplicable por sí sola como principio de la legislación. El enunciado *salus publica suprema civitatis lex est* mantiene intacto su valor y su prestigio; pero la salud pública que hay que considerar en primer término es precisamente aquella constitución jurídica que asegura a cada uno su libertad mediante leyes, con lo cual le es lícito buscar su felicidad por el camino que mejor le parezca, siempre que no viole la libertad universal conforme a derecho y, con ella, el derecho de otros súbditos.

Si el poder supremo promulga leyes orientadas primariamente a la felicidad (al bienestar de los ciudadanos, la población y similares), ello no se

hace como finalidad del establecimiento de una constitución civil sino meramente como medio de asegurar el Estado de derecho, principalmente contra enemigos externos. En esto, el jefe de Estado tiene autoridad para juzgar por sí mismo si ellas dicen relación con el florecimiento de la comunidad, que es necesario para asegurar su fuerza y fortaleza tanto internamente como contra enemigos externos; por consiguiente, no para hacer feliz al pueblo contra su voluntad, sino para hacer que exista en cuanto comunidad. En el enjuiciamiento de si esas medidas fueron adoptadas prudentemente o no, el legislador puede errar, pero no en la cuestión si acaso la ley concuerda o no concuerda con el principio jurídico; porque para ello dispone de la idea del contrato originario como pauta infalible y *a priori* (y no debe confiar en experiencias que ante todo deberían instruirlo acerca de la aplicabilidad de sus medios, como en el caso del principio de felicidad). Porque si tan sólo no es contradictorio que todo un pueblo consienta en tal ley, por muy grata que le parezca, ella es conforme a derecho. Pero si una ley pública es conforme a derecho, y por tanto irreprochable desde tal perspectiva, entonces va unida a la autoridad para obligar y, por otro lado, a la prohibición de resistir de hecho a la voluntad del legislador; esto es, el poder estatal que promulga las leyes es también irresistible, y no existe ninguna comunidad jurídica carente de tal poder que reprime toda resistencia interna, porque esta última sólo puede producirse en conformidad con una máxima que, aceptada universalmente, aniquilaría toda constitución civil y anularía la única condición en que los hombres pueden poseer derechos en general.

De aquí se sigue que toda resistencia al poder legislador supremo, toda incitación a manifestar de hecho el descontento de los súbditos, toda oposición conducente a la rebelión son el delito mayor y máximamente punible en la comunidad, porque destruyen sus fundamentos. Esta prohibición es incondicionada, de modo que, aún si ese poder o su agente, el gobernante, lesiona el contrato originario y así, en la opinión de los súbditos, ha menoscabado su derecho de legislar por haber autorizado al gobierno para actuar con violencia (tiránicamente), con todo no le es lícito al súbdito oponer ninguna resistencia. La razón de esto es que, en una constitución civil existente, al pueblo no le asiste ya el derecho de juzgar cómo debería ella ser administrada. Porque si se supone que lo tiene, y específicamente para oponerse al juicio del verdadero jefe de Estado, ¿quién debe decidir de qué lado está el derecho? Ninguno de ambos puede hacerlo como juez de su propia causa. Por tanto, debería haber un jefe sobre el jefe de Estado, que resolviera entre éste y el pueblo, lo que es contradictorio. Tampoco puede invocarse aquí un derecho de necesidad (*ius in casu necessitatis*) — el cual es, sin más, en cuanto presunto derecho de hacer injusticia en la más

extrema necesidad (física), un sin sentido—² para levantar esta barrera que limita la fuerza del pueblo. Porque el jefe de Estado puede querer justificar su duro proceder contra los súbditos por la obstinación de éstos, así como éstos su rebelión por la queja fundada en sus indebidos sufrimientos, ¿y quién habrá de decidir? Sólo puede hacerlo quien tiene la responsabilidad de la suprema mantención del derecho público, y éste precisamente el jefe de Estado, sin que nadie en la comunidad tenga derecho a disputarle esta responsabilidad (...)

Se ve con toda evidencia que el principio de la felicidad (la que no puede estrictamente dar lugar a ningún principio determinado) tiene malas consecuencias en el derecho estatal, así como también en la moral, aun si quien lo defiende posee las mejores intenciones. El soberano querrá hacer feliz al pueblo según su mejor entender y se hará déspota; el pueblo no se dejará arrebatar la universal aspiración humana a la propia felicidad y se hará rebelde. Si se hubiese planteado antes que nada la pregunta por lo que es de derecho (para lo cual existen principios *a priori* que ningún empirista podrá contrahacer), permanecería la idea del contrato social en toda su indiscutible dignidad, pero no como un hecho (como lo quiere Danton, que tiene por nulos sin él a todos los derechos y a toda propiedad en la constitución civil realmente existente) sino sólo como un principio de la razón para el enjuiciamiento de toda constitución jurídica pública en general. Y se comprendería que mientras no haya una voluntad general, el pueblo no tiene ningún derecho de coerción contra su gobernante, porque sólo puede obligar legalmente en virtud de ella; pero cuando ésta ya existe, tampoco se genera una coerción que pueda ejercer contra él, porque en tal caso el pueblo sería el supremo señor; por consiguiente, el pueblo no posee nunca

² No existe *casus necessitatis*, excepto cuando los deberes, a saber, un deber incondicionado y otro (tal vez grande, pero) condicionado, entran en conflicto; por ejemplo, cuando para evitar una desgracia del Estado se trata de la traición de un hombre a otro que podría estar con él en una relación, digamos, de padre e hijo. Evitar el mal del primero es un deber incondicionado, pero evitar la desgracia del segundo es sólo condicionado (a saber, en tanto que no se haya hecho culpable de algún crimen contra el Estado). La acusación ante la autoridad que el segundo haría de la acción del primero, la hará tal vez con la mayor repugnancia, pero compelido por una necesidad (a saber, la necesidad moral). Pero si de alguien que ha arrojado de su tabla a otro náufrago para salvar su vida se dice que la necesidad (física) le ha dado derecho para ello, esto es falso. Porque conservar mi vida es sólo un deber condicionado (cuando se puede hacer sin delinquir); en cambio, no arrebatarla a otro que no me ofende y que ni siquiera me pone en peligro de perder la mía, es un deber incondicionado. Los autores de derecho civil general son del todo consecuentes con la permisión legal que acuerdan a estos casos de necesidad. Porque la autoridad no puede vincular ninguna pena con su prohibición, ya que su pena debería ser la muerte. Pero sería una ley absurda la que amenazara a alguien con la muerte si éste, en circunstancias peligrosas, no se entregó voluntariamente a ella.

derecho coercitivo (resistencia en palabras o en obras) contra el jefe de Estado (...)

**Para la Paz Perpetua:
u Bosquejo Filosófico**
(texto conforme a la segunda edición, 1976)

Primer Artículo Definitivo de la Paz Perpetua
La Constitución Civil en todo Estado ha de ser Republicana

La constitución que se basa en primer lugar en principios de libertad de los miembros de una sociedad (como hombres), en segundo término en principios de la dependencia de todos respecto de una única legislación común (como súbditos), y en tercer lugar en la ley de la igualdad de los mismos (como ciudadanos del Estado) —la única que se desprende de la ideal del contrato originario en que tiene que fundarse toda legislación jurídica de un pueblo— es la republicana.³ En lo que concierne al derecho, ésta

³ La libertad jurídica (esto es, externa) no puede definirse al modo acostumbrado como la permisión de “hacer lo que se quiera siempre que no se haga injusticia a nadie”. Porque ¿qué significa permisión? La posibilidad de una acción en la medida en que con ella no se haga injusticia a nadie. Entonces la explicación diría: “Libertad es la posibilidad de las acciones con las que no se hace injusticia a nadie. No se hace injusticia a nadie (y se puede también hacer lo que se quiera) cuando a nadie se hace injusticia”. En consecuencia, es una tautología vacía. Mi libertad externa (jurídica) debe ser explicada más bien así: es la permisión para no obedecer a ninguna ley externa sino a aquellas a que pudiera haber dado mi consentimiento. Del mismo modo, la igualdad externa (jurídica) en un Estado es aquella relación entre los ciudadanos por la cual ninguno puede obligar jurídicamente a otro sin someterse a la vez a la ley de poder ser obligado recíprocamente por éste de la misma manera (No es necesaria una explicación del principio de la dependencia jurídica, porque éste está contenido ya en el concepto de una constitución del Estado en general). La validez de estos derechos innatos e inalienables que pertenecen necesariamente a la humanidad es confirmada y reafirmada por el principio de las relaciones jurídicas del hombre mismo con seres superiores (si es que los concibe), puesto que él se piensa a sí mismo como ciudadano de un mundo suprasensible de acuerdo con los mismos principios. En lo que concierne a mi libertad, no tengo ninguna obligación, ni siquiera respecto de las leyes divinas que son conocidas por mí mediante la pura razón, sino en la medida en que yo mismo pueda haber dado a ellas mi consentimiento (porque sólo a través de la ley de la libertad de mi propia razón puedo formarme un concepto de la voluntad divina). En lo referente al principio de igualdad con respecto al más sublime de los seres que yo pueda concebir aparte de Dios (algún gran Eón), no existe una razón por qué yo sólo tendría el deber de obedecer y él, el de mandar, si yo en mi lugar cumplo con mi deber como él en el suyo. Este principio de la igualdad no rige (como el de la libertad) para la relación con Dios, porque éste es el único ser al que no se aplica el concepto de deber.

En lo que concierne al derecho de igualdad de todos los ciudadanos en cuanto

es, pues, en sí misma la que fundamenta originariamente a todas las formas de constitución civil. La pregunta es, entonces: ¿es ella también la única que puede conducir a la paz perpetua?

Aparte de la claridad de su origen, por nacer de la fuente pura del concepto de derecho, la constitución republicana tiene buenas perspectivas respecto de la consecuencia deseada, a saber, la paz perpetua. La razón de esto es la que sigue. Cuando (como no puede dejar de ocurrir en esta constitución) se requiere del consenso de los ciudadanos para decidir si ha de haber guerra o no, nada hay más natural que el hecho de que ellos duden mucho de querer iniciar un juego tan nocivo, puesto que tendrán que enfrentar todas las penurias de la guerra (como son tener que combatir ellos mismos, financiar los costos de la guerra con sus propios haberes, reparar fatigosamente las devastaciones que ella deja tras de sí y, para colmo de males, hacerse cargo por fin de una deuda que amarga la paz y que nunca terminará de pagarse debido a la proximidad de nuevas guerras). En una constitución, en cambio, en que los súbditos no son ciudadanos, que no es, por tanto, republicana, la guerra es una de las cosas más triviales del mundo, porque el soberano no es un conciudadano sino el amo del Estado y ella no produce menoscabo alguno en sus banquetes, cacerías, lugares de solaz, fiestas de la corte, etc.; la guerra se decide, pues por las causas más insignificantes, como una excursión, y sólo por decencia se deja livianamente su justificación a un cuerpo diplomático siempre dispuesto a ello.

Para que no se confunda (como habitualmente sucede) la constitución republicana con la democrática hay que señalar lo siguiente. Las formas de un Estado (*civitas*) pueden dividirse distinguiendo las personas que ejercen el poder supremo del Estado o bien la clase de gobierno del pueblo por sus autoridades, sean éstas quienes sean. La primera clasificación se llama propiamente la forma del poder (*forma imperii*), y de ésta hay sólo tres posibles, a saber, que el poder de mando lo tenga sólo uno, o algunos vinculados entre sí, o todos los que constituyen la sociedad civil

súbditos, para responder a la pregunta si la nobleza hereditaria es admisible hay que establecer únicamente si el rango (de un súbdito por sobre otro) concedido por el Estado precede al mérito o si éste debe preceder a aquel. Es evidente que si el rango se vincula con el nacimiento, es del todo incierto si el mérito (idoneidad y fidelidad al cargo) también se seguirá; esto es equivalente a que a un favorecido se le concediera (tener un mando) sin ningún mérito, y es algo que jamás decidiría la voluntad general del pueblo en un contrato originario (que es el principio de todos los derechos). Porque un noble no es, por serlo, un hombre noble. Por lo que respecta a la nobleza funcionaria (como podría denominarse al rango de una alta magistratura que debe ser ganada por méritos), su rango no se adhiere como propiedad a la persona sino al cargo, y con ello no se lesiona a la igualdad; porque cuando la persona deja su cargo abandona simultáneamente el rango y se reincorpora al pueblo.

(autocracia, aristocracia y democracia, o mando del príncipe, mando de la nobleza y mando del pueblo). La segunda es la forma del gobierno (*forma regiminis*), que consiste en el modo establecido por la constitución (el acto de la voluntad general por el cual una masa llega a ser un pueblo) en que el Estado hace uso de su poder plenario; desde este punto de vista es republicano o despótico. El republicanismo es el principio estatal de la separación del poder ejecutivo (del gobierno) respecto del legislativo; el despotismo es el de la ejecución arbitraria por el Estado de las leyes que ha promulgado él mismo, con lo que la voluntad pública es manipulada por el regente al modo de su voluntad privada. De las tres formas del Estado, la democracia en el sentido propio de la palabra es necesariamente un despotismo, porque ella funda un poder ejecutivo en que todos resuelven por sobre y eventualmente también contra uno (que, por tanto, no consiente), con lo que todos deciden, pero no son todos, lo cual constituye una contradicción de la voluntad general consigo misma y con la libertad.

Toda forma de gobierno que no sea representativa, propiamente lo de-forma, porque el legislador no puede ser a la vez ejecutor de su voluntad en una y la misma persona (así como lo universal de la premisa mayor de una deducción lógica no puede a la vez subsumir a ella lo particular de la premisa menor); y si bien las otras dos constituciones estatales mantienen el defecto de dar lugar a tal clase de gobierno, en ellas es posible al menos que adopten un tipo de gobierno conforme al espíritu de un sistema representativo, así como Federico II, que por lo menos dijo que él sólo era el supremo servidor del Estado;⁴ en cambio, esto es imposible en la democracia, porque ahí cada uno quiere ser señor. Puede decirse, por consiguiente, que cuanto más reducido sea el personal del poder estatal (el número de los que mandan) y mayor su representatividad, tanto más cerca estará la constitución del Estado de la posibilidad del republicanismo, y que podrá esperar acceder por fin a él mediante graduales reformas. Por este motivo, alcanzar esta única constitución perfectamente legal de otro modo que por una revolución violenta es más difícil en la aristocracia que en la monarquía, pero en la democracia es imposible. Pero al pueblo, sin comparación, le importa mu-

⁴ Se ha criticado a los altos apelativos que suelen atribuirse a un gobernante (el ungido por Dios, el dispensador y representante de la voluntad divina en la tierra) como groseras y mentirosas adulaciones; pero sin razón, según mi parecer. Lejos de inspirar arrogancia al señor del país, deberían más bien humillar su espíritu, si tiene entendimiento (lo que debe ser presupuesto), y hacerlo pensar que ha asumido un cargo demasiado grande para un hombre, a saber, el más sagrado que Dios ha establecido en la tierra, el de administrar el derecho de los hombres, de modo que debe estar siempre preocupado de no lesionar en lo más mínimo esta joya de Dios.

cho más la clase de gobierno⁵ que la forma del Estado (a pesar de que ésta depende en buena medida su mayor o menor adecuación para ese fin). Si la clase de gobierno ha de conformarse a los conceptos del derecho, tiene que adoptar el sistema representativo, el único que hace posible un gobierno republicano, sin el cual (cualquiera que pueda ser la constitución) ella será despótica y violenta. Ningunas de las así llamadas repúblicas de la Antigüedad lo conoció, y por eso tuvieron que caer inevitablemente en el despotismo, del que el más soportable es el consistente en el poder supremo de uno solo.

Segundo Artículo Definitivo de la Paz Perpetua

El Derecho Internacional debe Fundarse en un Federalismo de Estados Libres

Los pueblos, en cuanto Estados, pueden ser considerados como hombres individuales que, en estado de naturaleza (es decir, en independencia de leyes externas), se ofenden aun por su vecindad misma, y cada uno de ellos, por su propia seguridad, puede y debe exigir del otro que forme con él una constitución similar a la civil, que pueda asegurar el derecho de cada uno. Esta sería una liga de pueblos, aunque no debería ser, empero, un Estado internacional. En esto último habría una contradicción, porque todo Estado contiene la relación de un superior (legislador) con un inferior (obediente, a saber, el pueblo); pero muchos pueblos en un Estado constituirían sólo un pueblo, lo cual contradice el supuesto (ya que aquí se trata del derecho recíproco de los pueblos en la medida en que ellos constituyen diversos Estados y no han de ser fundidos en un solo).

Sentimos profundo desprecio por el apego de los salvajes a su anárquica libertad, en que mantienen incesantes pendencias en vez de someterse a una obligación legal constituida por ellos mismos, prefiriendo así una

⁵ En su lenguaje grandilocuente, pero hueco y vacío, se precia Mallet du Pan de que una experiencia de muchos años le permitió finalmente convencerse de la verdad de la conocida sentencia de Pope: “dejad que los locos disputen sobre el mejor gobierno; el mejor es el mejor administrado”. Si esto ha de significar que el gobierno mejor administrado es administrado mejor, entonces, según la expresión de Swift, mordió una nuez que lo remuneró con un gusano; pero si significa que es también el mejor tipo de gobierno, esto es, la mejor constitución estatal, es absolutamente falso; porque los ejemplos de gobiernos buenos no prueban nada acerca de la clase de gobierno. Nadie ha gobernado mejor que un Tito o un Marco Aurelio; sin embargo, el uno dejó como sucesor a un Domiciano y el otro a un Cómodo. Con una buena constitución ello no habría podido ocurrir, porque la falta de idoneidad de éstos para el cargo se conocía con suficiente anterioridad y el poder del gobernante era también suficiente para haberlos excluido.

libertad racional a una desbocada, y lo consideramos primitivismo, rudeza y bestial degradación de la humanidad; del mismo modo, debería pensarse, los pueblos civilizados (reunido cada uno en un Estado) tendrían que apresurarse a salir lo antes posible de una condición tan abyecta. En lugar de ello, cada Estado hacer residir más bien su majestad (pues majestad de los pueblos es una expresión absurda) precisamente en no someterse a ninguna obligación legal externa, y la gloria de su soberano consiste en que, sin necesitar él mismo de ponerse en peligro, dispone de muchos miles para que se sacrifiquen por algo que no les importa; la diferencia entre los salvajes europeos y los americanos está principalmente en que mientras muchas tribus de estos últimos son completamente devoradas por sus enemigos, los primeros hacen de los vencidos un uso mejor que comérselos y prefieren aumentar con ellos el número de sus súbditos, esto es, el acopio de instrumentos para guerras aún más extendidas.

Frente a la maldad de la naturaleza humana, que se hace manifiestamente ostensible en las relaciones libres de los pueblos (a pesar de que se disimula mucho en la condición jurídico-civil por la coerción del gobierno), es admirable que la palabra “derecho” todavía no haya sido eliminada del todo, por pedante, de la política bélica, y que ningún Estado se haya atrevido aún a declararse públicamente en favor de esta opinión. Porque todavía se cita fielmente a Hugo Grocio, a Pufendorf, a Vattel y a otros (meros dolientes consoladores) para justificar un ataque bélico, aun cuando sus códigos, formulados filosófica o diplomáticamente, no tienen la menor fuerza legal ni pueden tampoco tenerla (porque los Estados como tales no están sujetos a una coerción externa común); pero no existe un solo ejemplo de que alguna vez un Estado haya sido movido a abandonar sus proyectos por argumentos premunidos con testimonios de hombres tan importantes. Este homenaje que cada Estado rinde (al menos en las palabras) al concepto de derecho demuestra, sin embargo, que en el hombre hay una capacidad moral mayor, aunque temporalmente adormecida, para llegar a dominar en sí mismo el principio del mal (que no puede negar) y para esperarlo también de los demás; pues de otro modo los Estados que quieren hacerse la guerra unos a otros nunca tendrían la palabra “derecho” en la boca, como no fuera por burla, como ese príncipe galo que declaraba: “La naturaleza ha dado a los fuertes la ventaja sobre los débiles de que éstos deben obedecerles”.

El modo en que los Estados reivindican su derecho no puede ser nunca un proceso, como lo es en un tribunal externo, sino tan sólo la guerra; mas el derecho no queda decidido por ésta ni por su desenlace favorable, la victoria, y el tratado de paz pone ciertamente fin a esta guerra, pero no a la condición que busca siempre pretextos para otra (condición que no

puede ser declarada propiamente injusta, porque en ella cada uno es juez en su propia causa); aunque para los Estados no vale en virtud del derecho internacional aquello que en virtud del derecho natural vale para los hombres en condición de carencia de leyes, esto es, el haber de salir de dicha condición (porque ellos, en cuanto Estados, ya poseen internamente una constitución jurídica y se sustraen, por tanto, a la coerción de otros para incorporarlos a una constitución legal ampliada según sus conceptos jurídicos); y en tanto que la razón, desde el trono del poder legislativo moral supremo condena absolutamente la guerra como procedimiento jurídico, haciendo en cambio de la paz un deber inmediato que, empero, no puede establecerse ni asegurarse sin un contrato de los pueblos entre sí; por todo ello tiene que haber una ligar de naturaleza especial, que podría denominarse una liga de paz (*foedus pacificum*) y que se distinguiría de un tratado de paz (*pactum pacis*) en que éste pone fin a una sola guerra, en tanto que aquella procuraría poner fin a toda guerra. Esta liga no es para que el Estado adquiera algún poder, sino simplemente para la mantención y seguridad de su libertad propia y a la vez de la de otros Estados confederados, sin que ellos por esto deban someterse (como los hombres en el estado de naturaleza) a leyes públicas y a una coerción entre los mismos. Es posible mostrar que esta idea de federalismo, que poco a poco deberá extenderse a todos los Estados y que así conducirá a la paz perpetua, es realizable (tiene realidad objetiva). Porque si la fortuna dispone que un pueblo poderoso e ilustrado pueda constituirse en una república (que por su naturaleza debe estar inclinada a la paz perpetua), ésta constituirá un centro para la unión federal de otros Estados que puedan unirse a ella con el fin de asegurar la condición de libertad estatal conforme a la idea del derecho internacional y extenderla paulatinamente mediante diversas alianzas de este género.

Es comprensible que un pueblo diga: “no ha de haber guerras entre nosotros, porque conformaremos un Estado, es decir, estableceremos un supremo poder legislativo, gubernativo y judicial que dirima pacíficamente nuestros conflictos”. Pero si el Estado dice: “no ha de haber guerras entre mí y otros Estados, aunque no reconozco ningún poder legislador supremo que asegure mi derecho y cuyo derecho yo asegure”, no se entiende en qué puede fundar la custodia de su derecho si no es en un sustituto del vínculo social civil, a saber, en un libre federalismo que la razón tendrá que asociar necesariamente con el concepto de derecho internacional si es que todavía puede pensarse en éste.

No es posible pensar un concepto del derecho internacional como derecho para la guerra (porque éste sería un derecho que determina lo justo no según leyes externas universalmente válidas que limitan la libertad de

cada individuo, sino mediante la violencia en conformidad con máximas unilaterales); habría que entender que para hombres de este parecer es perfectamente justo destruirse mutuamente y que la paz perpetua sólo sería hallada en el gran sepulcro que encierra todos los horrores de la violencia junto con sus causantes. Para Estados que mantienen relaciones entre sí, no puede haber otra manera racional de salir de la condición anárquica, que no contiene sino guerras, que ceder, al modo de hombres individuales, su libertad salvaje (carente de leyes), adaptarse a leyes coercitivas públicas y configurar así un Estado internacional (*civitas gentium*) que estará en constante crecimiento y que finalmente incluirá a todos los pueblos de la tierra. Ya que, sin embargo, de acuerdo con su idea del derecho internacional, no quieren esto de ninguna manera y rechazan *in hypothesis* lo que es correcto *in thesi*, sólo podrá haber (si no todo ha de perderse), en lugar de la idea positiva de una república mundial, el sustituto negativo de una liga durable en permanente extensión, que impida las guerras y que detenga el curso de la inclinación hostil y adversa al derecho, aunque con el peligro constante de que ésta irrumpa nuevamente (Virgilio: *Furor impius intus... fremit horridus ore cruento*).⁶

La Metafísica de las Costumbres: Doctrina del Derecho (1797)

45.

Un Estado (*civitas*) es la reunión de un número de hombres bajo leyes jurídicas. En la medida en que éstas, en cuanto leyes, son necesarias *a priori*, esto es, se siguen de suyo (y no estatutariamente) de conceptos del derecho exterior en general, la forma de aquel es la forma de un Estado en general, es decir, del Estado en su idea, tal como debe ser según principios puros del derecho, que sirve de regla (*norma*) a toda reunión efectiva en una comunidad.

Todo Estado contiene tres poderes, esto es, la voluntad unificada en general en una triple persona (*trias politica*): el poder supremo (soberanía) en la del legislador, el poder ejecutivo en la del regente (conforme a la ley), y el poder judicial (como reconocimiento de lo suyo de cada cual según la ley)

⁶ Virgilio, *Eneida*, I, 294-6. El pasaje íntegro, que Kant cita incompleto, dice así: “En el interior, el Furor impío, sentado sobre crueles armas y atadas sus espaldas por cien amarras de bronce, grita horriblemente con sangrienta boca” (Nota del traductor).

en la persona del juez (*potestas legislativa, rectoria et iudiciaria*); al modo de las tres proposiciones de una inferencia racional práctica: la mayor, que contiene la ley de la voluntad; la menor, que contiene el mandato de proceder según la ley, es decir, el principio de subordinación a la misma, y la conclusión, que contiene el dictamen jurídico (la sentencia) acerca de lo que es derecho en cada caso.

46.

El poder legislativo sólo puede corresponderle a la voluntad unificada del pueblo. En efecto, puesto que de él debe proceder todo derecho, forzosamente no debe poder hacer injusticia a nadie mediante sus leyes. Si alguien ordena algo contra otro, siempre es posible que le haga injusticia, pero nunca lo hace en lo que decide para sí mismo (porque *volenti non fit iniuria*). Por tanto, sólo puede ser legisladora la voluntad concordante y unificada de todos en la medida en que cada uno decide para todos exactamente lo mismo que todos para cada uno; y ésta es la voluntad general unificada del pueblo.

Los miembros de tal sociedad (*societas civilis*), es decir, de un Estado, reunidos para legislar, se llaman ciudadanos (*cives*), y sus atributos jurídicos, inseparables de su ser (como tales), son: la libertad jurídica de no obedecer a ninguna otra ley sino a aquella a la que han prestado su consentimiento; la igualdad civil para no reconocer en el pueblo a otro superior a ellos sino a aquel a quien tengan la facultad moral de obligar jurídicamente como éste puede obligarlos; en tercer lugar, el atributo de la independencia civil, para que puedan no deber la propia existencia y mantención al arbitrio de otro en el pueblo, sino a los propios derechos y fuerzas como miembros de una comunidad; consecuentemente, la personalidad civil para que no necesiten ser representados por otro en los asuntos legales.

Sólo la capacidad del sufragio constituye la cualificación de un ciudadano; ella supone, con todo, la independencia en el pueblo del que no pretende tan sólo ser parte de la comunidad sino también miembro de la misma, esto es, una parte actuante de ella, en común con otros, dependiendo de su propio arbitrio. Esta última cualidad hace necesaria la distinción entre el ciudadano activo y el pasivo, aunque el concepto de este último pareciera estar en contradicción con la explicación del concepto de un ciudadano en general. Los ejemplos siguientes pueden servir para resolver esta dificultad: el “junior” de un comerciante o de un artesano, el sirviente (que no esté al servicio del Estado), el incapaz (*naturaliter vel civiliter*),

todas las mujeres y, en general, todo aquel que está obligado a mantener su existencia (alimentación y abrigo) no por su propia empresa sino bajo las órdenes de otros (excepto las del Estado), carecen de personalidad civil y su existencia no es sino inherencia. El leñador que empleo en mi propiedad, el herrero en la India que va de casa en casa con su martillo, su yunque y su fuelle para trabajar el hierro, comparados con el carpintero o el herrero europeos, que pueden ofrecer públicamente como mercaderías los productos de su trabajo; el preceptor privado en comparación con el maestro de escuela; el villano censatario comparado con el arrendatario, son meros peones de la comunidad, porque reciben órdenes y protección de otros individuos y no poseen, por tanto, independencia civil.

Esta dependencia de la voluntad de otros y la desigualdad correspondiente no se oponen de ninguna manera, sin embargo, a su libertad e igualdad como hombres que en conjunto constituyen un pueblo; más bien puede este pueblo, según las solas condiciones de éstas, convertirse en un Estado y adoptar una constitución civil. Para poseer, empero, el derecho de sufragio en esta constitución, vale decir, para ser ciudadanos y no meramente estar sometidos al mismo poder estatal, no todos cualifican con igual derecho. Porque de que puedan exigir ser tratados por todos los demás como partes pasivas del Estado según las leyes de la libertad e igualdad naturales, no se sigue su derecho de tratar al Estado mismo como miembros activos, de organizarlo o de colaborar en la introducción de ciertas leyes; sino sólo que, cualquiera que pueda ser la índole de las leyes positivas que se votan, no deben ser contrarias a las leyes naturales de la libertad y de la correspondiente igualdad de todos en el pueblo, a fin de que puedan elevarse desde esta condición pasiva hacia la activa.

47.

Estos tres poderes del Estado son dignidades y, en cuanto necesariamente emanados de la idea de un Estado en general como esenciales para su formación (constitución), son dignidades del Estado. Contienen la relación de un jefe universal (que, desde la perspectiva de las leyes de la libertad, no puede ser otro que el pueblo mismo unificado) con la multitud desmembrada del mismo como súbditos, es decir, del soberano (*imperans*) frente al sujeto (*subditus*). El acto mediante el cual el pueblo se constituye a sí mismo en Estado, aunque sea propiamente sólo la idea de él, únicamente según la cual puede pensarse la juridicidad del mismo, es el contrato originario, por el cual todos (*omnes et singuli*) en el pueblo ceden su libertad

externa para recuperarla de inmediato como miembros de una comunidad, es decir, del pueblo considerado como Estado (*universi*); y no puede decirse que el hombre en el Estado haya sacrificado por un propósito una parte de su libertad externa innata, sino que él ha abandonado por completo su libertad salvaje carente de leyes para volver a hallar su libertad en general sin menoscabo en una dependencia legal, esto es, en una condición jurídica; porque esta dependencia nace de su propia voluntad legisladora.

48.

Los tres poderes del Estado están, pues, en primer lugar, recíprocamente ordenados (*potestates coordinatae*) como otras tantas personas morales, esto es, el uno es el complemento del otro para la cabalidad (*complementum ad sufficientiam*) de la constitución del Estado; pero, en segundo lugar, están también recíprocamente subordinados (*subordinatae*), de tal manera que uno no puede usurpar a la vez la función del otro, a la que debe asistir, sino que posee su propio principio, es decir, manda ciertamente en la cualidad de una persona particular, pero de todos modos bajo la condición de la voluntad de una superior; en tercer lugar, por la reunión de ambas, la ordenación y la subordinación, confieren su derecho a cada súbdito.

De estos poderes, considerados en su dignidad, hay que decir que la voluntad del legislador (*legislatoris*) respecto de aquello que concierne al “mío” y “tuyo” externos es irrepreensible, que la facultad de ejecutar del jefe supremo (*summi rectoris*) es irresistible y que el dictamen del juez supremo (*supremi iudicis*) es inapelable.

49.

El regente del Estado (*rex, princeps*) es aquella persona moral o física a la que le corresponde el poder ejecutivo (*potestas executoria*); es el agente del Estado que nombra a los magistrados y prescribe al pueblo las reglas según las cuales cada uno dentro de él puede adquirir algo o conservar lo suyo según la ley (por subsunción de un caso bajo ella). Considerado como persona moral se llama el directorio o gobierno. Sus mandatos al pueblo, a los magistrados y a sus autoridades (ministros) encargadas de la administración del Estado (*gubernatio*) son ordenanzas, decretos (no leyes), porque conciernen a decisiones en casos particulares y son dictados en cuanto modificables. Un gobierno que fuera a la vez legislador debería

ser llamado despótico, en oposición al patriótico, bajo lo cual no hay que entender uno paternal (*regimen paternale*), que es el más despótico de todos (los ciudadanos tratados como niños), sino uno de la patria (*regimen civitatis et patriae*), donde el Estado mismo (*civitas*) trata a sus súbditos a la vez como miembros de una familia y como ciudadanos, vale decir, que según las leyes de su propia independencia cada uno se posee a sí mismo y no depende de la voluntad absoluta de otro junto a él o sobre él.

El soberano del pueblo (el legislador) no puede, entonces, ser a la vez el regente, porque éste se encuentra bajo la ley y es obligado por ella, a saber, por otro, el soberano. Este último lo puede despojar de su poder, puede deponerlo, o reformar su administración, pero no puede castigarlo (éste es el único significado de la expresión que circula en Inglaterra: el rey, esto es, el poder ejecutivo supremo, no puede obrar mal); porque castigar es a su vez un acto del poder ejecutivo, que posee la facultad suprema de apremiar en conformidad con la ley, pero que en tal caso estaría él mismo sujeto a apremio, lo que es contradictorio.

Por último, ni el soberano ni el gobernante pueden juzgar, sino solamente nombrar jueces en calidad de magistrados. El pueblo se juzga a sí mismo por medio de aquellos conciudadanos suyos que son designados mediante libre elección como representantes del mismo y para cada acto en particular. Pues el dictamen jurídico (la sentencia) es un acto particular de la justicia pública (*iustitiae distributivae*) por un administrador del Estado (juez o tribunal) sobre un súbdito, es decir, por uno que pertenece al pueblo y, por tanto, no está revestido de ningún poder para conceder a alguien lo suyo. Puesto que cada uno en el pueblo es meramente pasivo respecto de esta relación (con la autoridad), cualquiera de ambos poderes podría hacer injusticia al súbdito al decidir acerca de lo suyo en los casos contenciosos, porque no decidiría el pueblo mismo, ni declararía si sus conciudadanos son culpables o no culpables; una vez establecido el hecho en la acusación, el tribunal tiene poder para aplicar la ley, y el poder judicial para retribuir lo suyo a cada cual a través del poder ejecutivo. Sólo el pueblo puede, entonces, juzgar a cualquiera en él, aunque sólo mediatamente a través de sus representantes designados por él mismo (el jurado). Estaría también por debajo de la dignidad del jefe de Estado hacer de juez, esto es, ponerse en situación de poder cometer injusticia y exponerse así a una apelación (*a rege male informatum ad regem melius informandum*).

Son, pues, tres poderes diferentes (*potestas legislatoria, executoria, iudiciaria*) los que confieren al Estado (*civitas*) su autonomía, es decir, le permiten formarse y conservarse según las leyes de la libertad. En su reunión consiste la salvación del Estado (*salus reipublicae suprema lex*

est), la que no debe entenderse como el bienestar de los ciudadanos ni como su felicidad, porque bienestar y felicidad pueden tal vez (como lo afirma también Rousseau) hallarse mucho más cómoda y agradablemente en el estado de naturaleza o aun bajo un gobierno despótico.

Observación General sobre los Efectos Jurídicos de la Naturaleza de la Comunidad Civil

A.

Desde el punto de vista práctico, el origen del poder supremo no es investigable por el pueblo que le está sometido, es decir, el súbdito no debe sutilizar activamente sobre dicho origen como si fuera un derecho controvertido (*ius controversum*) respecto de la obediencia que le es debida. Porque, puesto que el pueblo tiene que ser considerado como unido bajo una voluntad legisladora general para que pueda juzgar legítimamente sobre el poder supremo del Estado (*summum imperium*), no puede ni debe juzgar de otro modo que como lo quiere el actual jefe de Estado (*summus imperans*). Si originalmente precedió de hecho un contrato efectivo de sumisión al mismo (*pactum subiectionis civilis*), o si precedió la fuerza y la ley sólo le vino en zaga, o también si ello debió ocurrir en este orden, son sutilezas del todo vanas para el pueblo que se encuentra bajo la ley civil, pero que amenazan peligrosamente al Estado; pues si el súbdito que ha excogitado dicho origen último resiste a la autoridad actualmente en el poder, sería castigado, exterminado o expulsado (como desterrado, *exlex*) en virtud de las leyes de la misma, es decir, con todo derecho. Una ley tan sagrada (invulnerable) que, en la práctica, es ya un crimen ponerla en duda y suspender así su efecto aun por un instante, es concebida como si no pudiera proceder de hombres sino de algún supremo legislador irreprochable; éste es el sentido de la afirmación “toda autoridad viene de Dios”, la que no establece un fundamento histórico de la constitución civil sino una idea en cuanto principio práctico de la razón, y significa el deber de obedecer al poder legislativo actualmente constituido, cualquiera que pueda ser su origen.

De aquí se sigue la afirmación: en el Estado, el soberano solamente tiene derechos respecto del súbdito, pero ningún deber (coercitivo). Más aún, si el órgano del soberano, el regente, procediera contrariando las leyes, por ejemplo con tributaciones, reclutamientos y semejantes, o contrariamente a la ley de la igualdad en la distribución de las cargas del Estado, el

súbdito puede formular una queja por esta injusticia, pero de ningún modo puede resistirla.

Tampoco puede la constitución contener ningún artículo que haga posible a un poder del Estado, en caso de transgresión de las leyes constitucionales por el poder supremo, resistirlo y, con ello, limitarlo. Porque quien ha de limitar a un poder estatal debe poseer más o al menos igual fuerza que el que es limitado y, como señor legítimo que ordena a sus súbditos resistir, debe ser capaz también de protegerlo y de juzgar legalmente en cualquier circunstancia que sobrevenga, para poder así ordenar públicamente la resistencia. Pero entonces no es aquel sino éste el poder supremo, lo que es una contradicción. El soberano procede entonces, a través de su ministro, a la vez como regente, y por tanto despóticamente, y la ilusión de dejar que el pueblo haga representar al poder limitante a través de sus diputados (ya que éste sólo tiene el poder legislativo), no puede encubrir el despotismo hasta el punto que no se lo vea en los medios de que se sirve el ministro. El pueblo, representado por sus diputados (en el Parlamento), tiene en estos garantes de su libertad y de sus derechos a gentes vivamente interesadas por él y por sus familias, por su mantención en ejércitos, flotas y cargos públicos dependientes del ministro, y que (en lugar de la resistencia contra la usurpación del gobierno, cuya pública manifestación necesita de una previa unanimidad en el pueblo, que no puede empero ser permitida pacíficamente) están más bien siempre dispuestos a entregarse al gobierno. Así, pues, la llamada Constitución estatal moderada, como ley fundamental del derecho interno del Estado, es un sin sentido y, en lugar de ser de derecho, es un principio prudencial para, en lo posible, no dificultar sus influjos arbitrarios sobre el gobierno al poderoso usurpador de los derechos del pueblo, encubriendo su influencia bajo la apariencia de una oposición permitida al pueblo.

Contra el jefe legislante del Estado no existe, pues, resistencia legal alguna del pueblo, porque una condición legal sólo es posible mediante la sumisión a su voluntad legisladora general; por tanto, no hay derecho alguno de levantamiento (*seditio*), menos aún de rebelión (*rebellio*), mucho menos todavía de atentado personal contra la persona individual (monarca) en su vida (*monarchomachismus sub specie tyrannicidii*) bajo pretexto de abuso de su poder (*tyrannis*). El más pequeño intento de ellos es alta traición (*proditio eminens*), y el traidor de esta índole no puede ser castigado con menos que con la muerte, como quien intenta asesinar a su patria (*parricida*). La obligación del pueblo de soportar aun el abuso considerado intolerable del poder supremo se funda en que su resistencia contra la legislación suprema no puede ser sino ilegal ella misma, y debe ser pensada

como aniquiladora de toda la constitución jurídica. Porque, para estar autorizado para la resistencia, debería existir una ley pública que se la permitiera al pueblo, es decir, la legislación suprema debería contener en sí la determinación de no ser suprema, haciendo del pueblo, en cuanto súbdito, en uno y el mismo juicio, soberano sobre aquel de quien es súbdito; lo cual es contradictorio, y la contradicción se hace evidente de inmediato a través de la pregunta: ¿quién debería ser juez en este conflicto entre el pueblo y el soberano (puesto que son, jurídicamente considerados, dos personas morales distintas)? Donde se muestra que el primero quiere serlo en su propia causa.⁷

⁷ Puesto que el derrocamiento de un monarca puede ser concebido, sin embargo, como una deposición voluntaria de la corona y una abdicación de su poder con devolución del mismo al pueblo, o también como una dejación de él realizada sin violencia a la real persona y por la cual ella se reduce a la condición de un particular, el crimen del pueblo que lo provocó puede tener al menos el pretexto del derecho de necesidad (*casus necessitatis*), pero nunca el menor derecho de castigar al soberano por su anterior administración, porque todo cuanto él hizo antes en su capacidad de soberano debe ser considerado como ocurrido conforme al derecho externo, y él mismo, concebido como fuente de las leyes, no puede cometer injusticia. Entre todas las atrocidades de una subversión del Estado por rebelión, el asesinato mismo del monarca no es la peor, porque sería concebible que el pueblo lo comete por miedo de que, si permanece vivo, podría recobrar el poder y hacerlo padecer el merecido castigo, de modo que el asesinato no sería disponer de un derecho de castigo sino sólo de conservación de sí mismo. Pero su ejecución formal es lo que llena de estremecimiento reiterado a un alma empapada en las ideas de los derechos humanos cada vez que piensa en el destino de Carlos I o de Luis XVI. ¿Cómo puede explicarse este sentimiento de la completa inversión de los conceptos del derecho, que no es un sentimiento estético (una compasión, efecto de la imaginación que se pone en el lugar del desgraciado) sino moral? Se la ve como un crimen que permanece eternamente y no puede ser borrado (*crimen immortale, inexpiabile*), y parece semejante a aquel pecado que, según los teólogos, no puede ser perdonado ni en este mundo ni en el otro. La explicación de este fenómeno del alma humana parece desprenderse de las siguientes reflexiones sobre sí mismo, las que también arrojan luz sobre los principios del derecho en el Estado.

Toda trasgresión de la ley puede ser explicada, y no debe serlo de otro modo, como brotando de una máxima del trasgresor (la de constituir su delito en regla); porque si obedece a un impulso sensorial no habría sido cometida por él en cuanto ser libre y no le podría ser imputada; cómo le sea posible empero al sujeto adoptar tal máxima contra la clara prohibición de la razón legisladora, no se deja explicar enteramente, porque sólo son susceptibles de explicación los acontecimientos acordes con el mecanismo de la naturaleza. El trasgresor puede cometer su delito o bien en conformidad con la máxima de una regla objetiva aceptada (como universalmente válida), o bien sólo como una excepción de la regla (para dispensarse ocasionalmente de ella). En este último caso, sólo se aparta (aunque premeditadamente) de la ley; él puede aborrecer su trasgresión pero a la vez sólo querer evadir la ley, sin revocar formalmente la obediencia a ella. En el primero, en cambio, rechaza la autoridad misma de la ley, cuya validez no puede sin embargo negar ante su razón, y se establece por regla actuar en contra de ella; su máxima se opone, pues, a la ley no sólo por falta (*negative*) sino aún por derogación (*contrarie*) o, como se suele expresarlo, *diametraliter*, como contradicción (hostilmente a la vez). Hasta donde lo podemos comprender, es imposible que los hombres come-

Una modificación de la Constitución (defectuosa), que algunas veces puede ser necesaria, debe ser llevada a cabo entonces sólo por el soberano mediante una reforma, pero no por el pueblo mediante una revolución; y cuando ésta ocurre, sólo puede alcanzar al poder ejecutivo, no al legislativo. En una constitución tal que el pueblo, a través de sus representantes (en el Parlamento), pueda resistir legalmente a ella y a su representante, el ministro —la que se llama entonces una constitución limitada—, no hay una resistencia activa (de la unión arbitraria del pueblo para obligar al gobierno a algún procedimiento determinado y, con ello, realizar él mismo un acto del poder ejecutivo), sino sólo una resistencia negativa, esto es, un repulsa del pueblo (en el Parlamento), y no le permite condescender siempre a las exigencias que él estima necesario imponer a la administración estatal; más bien, si esto último ocurriera, sería una señal segura de que el pueblo está corrompido, de que sus representantes son venales y de que el soberano es despótico en el gobierno a través de su ministro, siendo este último un traidor del pueblo.

Por otra parte, si una revolución ha tenido éxito y se ha establecido una nueva constitución, la ilegalidad de su comienzo y de su ejecución no puede liberar a los súbditos de la obligación de adaptarse, como buenos ciudadanos, al nuevo orden de las cosas, y no pueden rehusar su obediencia leal a la autoridad que ahora tiene el poder. El monarca destronado (que ha sobrevivido a dicha subversión) no puede ser demandado a causa de su administración pasada y menos aún ser castigado si él, habiendo vuelto a la condición de ciudadano, prefiere su propia tranquilidad y la del Estado al riesgo de alejarse de dicha condición y de emprender la aventura de la

tan semejante trasgresión consistente en una maldad formal (completamente inútil), y sin embargo no puede ser omitida en un sistema de moral (aun como mera idea de lo extremadamente malo).

El motivo del horror cuando se piensa en la ejecución formal de un monarca por su pueblo es que el asesinato tiene que ser pensado sólo como excepción de la regla que el pueblo constituyó en su máxima, pero la ejecución es una inversión completa de los principios de la relación entre el soberano y el pueblo (porque el pueblo, que debe su existencia a la legislación del soberano, se convierte en señor de éste), de modo que la violencia se impone altiva y conforme a principios sobre el más sagrado derecho, y esto, como un abismo que todo lo devora inevitablemente, al modo de un suicidio perpetrado por el Estado en sí mismo, parece ser un crimen irremisible. Hay, pues, motivos para suponer que el acuerdo para tales ejecuciones no se funda en un supuesto principio jurídico sino en el temor por parte del pueblo de la venganza del Estado que tal vez pueda revivir, y que la formalidad sólo es adoptada para dar al hecho la apariencia de una pena y, con ello, de un procedimiento jurídico (que no lo sería el asesinato); encubrimiento que se frustra, empero, porque tal presunción del pueblo es aún peor que el asesinato mismo, ya que contiene un principio que debería hacer imposible la reconstrucción de un Estado destruido.

recuperación del poder como pretendiente, sea mediante una contrarrevolución preparada en secreto o mediante el apoyo de otras potencias. Si prefiere esto último, le asiste, por cierto, su pleno derecho, porque la rebelión que le privó del mando era injusta. Si, en cambio, otras potencias tienen el derecho de aliarse en una confederación por el bien de este soberano desgraciado, meramente para no dejar impune el delito cometido por el pueblo y para que no permanezca como escándalo para todos los Estados, en otras palabras, si están facultadas y llamadas a devolver por la fuerza su antigua constitución a cualquier otro Estado en que alguna se ha establecido mediante una revolución, esto es un asunto del derecho de gentes.

51.

Los tres poderes del Estado, que emanan del concepto de una comunidad general (*res publica latius dicta*), son otras tantas relaciones de la voluntad unificada del pueblo, que surge *a priori* de la razón, y un idea pura de un jefe de Estado que posee realidad práctica objetiva. Este jefe (el soberano) es aún, sin embargo, un ente de razón que representa al pueblo en su totalidad, por cuanto carece todavía de una persona física que represente al más alto poder estatal y que confiera a esta idea efectividad sobre la voluntad de pueblo. La relación de la primera con la segunda puede concebirse de tres maneras diferentes: o bien en el Estado uno manda a todos; o bien algunos, que son iguales entre sí, mandan en conjunto a los demás; o bien todos juntos mandan a cada uno y, por tanto, también a sí mismo. Esto es, la forma del Estado es autocrática, o aristocrática, o democrática (La expresión monárquica, en lugar de autocrática, no es adecuada al concepto que aquí se necesita; porque monarca es el que tiene el poder más alto, pero autócrata o déspota es el que tiene todo el poder; éste es el soberano, aquel lo representa meramente). Se comprende fácilmente que la forma estatal autocrática es la más simple, a saber, la relación de uno (el rey) con el pueblo, por lo cual sólo uno es el legislador. La aristocrática está ya compuesta por dos relaciones: la de los dignatarios (como legisladores) entre sí para constituir al soberano, y luego la de este soberano con el pueblo. La democrática es, con todo, la más compleja, pues debe primero unificar la voluntad de todos para hacer de ellos un pueblo, y luego poner sobre esta comunidad al soberano, que es, él mismo, tal voluntad unificada. En lo que concierne a la administración del derecho en el Estado, ciertamente la más simple es a la vez la mejor; pero, en lo que toca al derecho mismo, es la más peligrosa para el pueblo, en consideración del despotismo al que

tanto incita. La máxima racional es la simplificación de la maquinaria del pueblo unificado mediante leyes coercitivas, pero sólo cuando en el pueblo todos son pasivos y obedecen a uno que está sobre ellos; mas esto no produce súbditos que sean ciudadanos. En cuanto al consuelo con que debe conformarse el pueblo, a saber, que la monarquía (o propiamente autocracia) es la mejor constitución si el monarca es bueno (esto es, si no sólo tiene la voluntad sino también la sabiduría para ello), éste pertenece a los refranes tautológicos y no dice otra cosa sino que la mejor constitución es aquella por la cual el administrador del Estado es mejor regente, vale decir, aquella que es mejor.

52.

Es vano investigar los testimonios históricos de este mecanismo; es decir, no es posible alcanzar el momento del comienzo de la sociedad civil (porque los salvajes no documentan su sometimiento a la ley y se puede presumir también que, por la naturaleza de los hombres primitivos, ella debe haber comenzado por la fuerza). Es punible emprender esta indagación con el propósito de modificar mediante la fuerza la constitución ahora vigente. Porque tal modificación tendría que ocurrir por un amotinamiento del pueblo y no por legislación; pero una sedición, en una constitución ya existente, es el trastorno de todas las relaciones jurídico-ciudadanas y, con ello, de todo derecho; es decir, no es la modificación sino la disolución de la constitución ciudadana y luego el tránsito a su mejor metamorfosis, o más bien palingenesia, que requiere un nuevo contrato social sobre el que el anterior (ahora derogado) no tiene influjo. Pero al soberano debe serle posible cambiar la constitución vigente si ella no es conciliable con la idea del contrato originario y, al hacerlo, dejar subsistir aquella forma que esencialmente permite al pueblo constituir un Estado. Tal modificación no puede, empero, consistir en que el Estado se transforme por sí mismo de una de estas tres formas en alguna de las dos restantes, como por ejemplo que los aristócratas acuerden someterse a una autocracia, o fundirse en una democracia, o al revés, como si dependiera de la libre elección y del parecer del soberano a qué constitución vaya a someter al pueblo. Pues aun en el caso de que resolviera transformarse en una democracia, haría injusticia al pueblo, porque éste rechazaría tal constitución y tendría a una de las dos restantes por más soportable.

Las formas del Estado son sólo la letra (*littera*) de la legislación originaria en la condición civil, y pueden por tanto permanecer en la medida en que sean tenidas por necesarias en virtud de un antiguo y largo hábito

(sólo subjetivamente, entonces) como pertenecientes a la maquinaria de la constitución estatal. Pero el espíritu del contrato originario (*anima pacti originarii*) contiene la obligación del poder constituyente de adecuar la clase de gobierno a esa idea, y de esta manera modificarla poco a poco y continuamente, si no se puede hacerlo de una sola vez, para que llegue a coincidir por sus efectos con la única constitución de derecho, a saber, la de una república; y resolver aquellas antiguas formas empíricas (estatutarias), que sólo servían para efectuar la sujeción del pueblo, en la originaria (*rationale*) que, ella sola, hace de la libertad el principio o mejor la condición de toda coerción, libertad que es necesaria para una constitución jurídica en el sentido auténtico del Estado y a la cual conducirá finalmente también según la letra. Esta es la única constitución permanente en que la ley es autárquica y no depende de ninguna persona particular, fin último de todo derecho público, única condición en la cual a cada uno se le puede dar perentoriamente lo suyo; entretanto, mientras aquellas formas del Estado según la letra deban representar tantas personas morales diferentes revestidas con el poder supremo, sólo puede reconocérsele a la sociedad civil un derecho interno provisorio y no una condición absolutamente de derecho.

Toda verdadera república es, empero, y no puede ser sino un sistema representativo del pueblo que cuida de sus derechos en nombre del mismo a través de todos los ciudadanos reunidos por medio de sus delegados (diputados). Tan pronto como un jefe de Estado (sea un rey, la nobleza o la totalidad del pueblo, la unión democrática) se hace representar también en su persona, entonces el pueblo reunido no sólo representa al soberano sino que lo es; porque en él (el pueblo) se halla originariamente el poder supremo, del que deben derivar todos los derechos de los particulares como meros súbditos (en todo caso como funcionarios del Estado), y la república así erigida ya no necesita soltar las riendas del gobierno y entregarlas nuevamente a quienes las habían tenido antes, que podrían luego anular todas las nuevas disposiciones con total arbitrariedad.

Fue, pues, un grave error de juicio de un poderoso gobernante de nuestro tiempo querer desembarazarse de fuertes deudas del Estado traspasando al pueblo la atribución de asumir y distribuir dicha carga según su mejor parecer; porque éste, entonces, adquirió naturalmente el poder legislativo no sólo respecto de la tributación de los súbditos sino también respecto del gobierno, a saber, evitando que el gobierno contrajera nuevas deudas por excesivos gastos o por guerras, con lo que el poder del monarca desapareció por completo (no fue únicamente suspendido) y pasó al pueblo, a cuya voluntad legisladora quedó sometido desde entonces el mío y el tuyo de cada súbdito. Tampoco puede decirse que en ello debía suponerse

una promesa tácita pero formal por parte de la Asamblea Nacional de no constituirse en soberana, sino tan sólo de administrar este asunto y, después de resuelto, poner nuevamente en manos del monarca las riendas del poder, porque semejante contrato sería en sí mismo nulo e inexistente. El derecho de la suprema legislación en la cosa pública no es enajenable sino que es el derecho personal por excelencia. Quien lo posee, sólo puede establecer disposiciones sobre el pueblo por la voluntad general del pueblo, pero no sobre la voluntad general misma, que es el fundamento último de todos los contratos públicos. Un contrato que obligara al pueblo a restituir nuevamente su poder, no le correspondería como fuerza legislativa y, sin embargo, lo obligaría, lo que es una contradicción según aquello de que nadie puede servir a dos amos. ☐