

ESTUDIOS PUBLICOS

Nº 27 INVIERNO 1987

Sir Alan Walters
Privatización

Jean-Marie Benoist
Cómo Sobreviven las Democracias

Pedro Schwartz
El Estado Liberal

T. Ribera, R. Bertelsen, E. Barros,
S. Díez
Tribunal Constitucional de 1980

Carmen Fariña
Ley de Partidos Políticos

Irma Stapplefield
Productos Pesqueros: Evolución y Perspectivas

Hernán Cheyre
Una Alternativa para el Ahorro Público

Luis Riveros
Evolución de los Precios en el Siglo XIX

A. Fontaine T., N. Richard,
M. Hopenhayn, P. Oyarzún
Modernismo y Postmodernismo: Cuatro Enfoques

DOCUMENTO

Ezequiel Gallo
Tradición Liberal Argentina

CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS

OPINIÓN

PRIVATIZACIÓN

Sir Alan Walters*

Una ola de privatizaciones recorre el mundo. Desde Francia a la Unión Soviética, de China a Alemania, de Austria a Chile se habla, se procura y ensayan nuevas modalidades de privatización. Pero en ningún sitio la privatización ha sido tan profunda y tan exitosa política y económicamente como en Inglaterra. En este trabajo, quien ha sido el principal asesor económico del gobierno de Margaret Thatcher, examina las características del proceso inglés. En su artículo Sir Alan Walters explica las formas que puede adoptar una política de privatización de empresas. A su juicio, el valor de las acciones de la empresa en vías de privatizarse está en directa relación con la improbabilidad de su re-estatización.

Para evitar que el proceso se revierta, destaca la importancia de los factores políticos y, entre ellos, el de aumentar significativamente la cantidad de accionistas del país aun al precio de que haya "un regalo" parcial. En el Reino Unido el número total de accionistas pasó de tres millones en 1979 a 8.5 millones en 1987, lo que representa casi el 20% de la población adulta. La privatización cambió los intereses de los votantes. Por ejemplo, el 16.6% de las familias que tienen una conexión de gas son actualmente accionistas de British Gas. Hoy BT (British Telecom) cuenta con 1.7 millón de accionistas. En opinión del autor, esta experiencia inglesa sienta las bases de la "democracia con posesión de propiedad" que desde hace mucho tiempo ha sido la meta de los partidos no-socialistas de Occidente.

Disto mucho de ser una autoridad en materia de privatización. No puedo decir que haya efectuado un estudio académico de la privatización ni que haya escrito un documento docto sobre la teoría o los principios de la privatización. Pero no sé de ninguna otra persona que lo haya hecho hasta la fecha. De manera que estamos en el reino de los ciegos, y yo soy el rey tuerto.

* Sir Alan Walters es economista vinculado a la John Hopkins University, al Banco Mundial y al American Enterprise Institute. Es el principal asesor económico de la Primer Ministro de Gran Bretaña Margaret Thatcher.

Antes de la década de 1980, en los años 1954-57, efectué un estudio bastante detallado de la privatización de una parte de la industria camionera británica (denominada industria del transporte terrestre en el lenguaje inglés) que había sido nacionalizada por el gobierno laborista del período 1945-51. Pero la industria camionera no tuvo el tiempo necesario para degenerar y caer en el torpor típico de las industrias nacionalizadas. Las antiguas unidades del sector privado siguieron funcionando durante la seudonacionalización, de modo que fue fácil venderlas y muy pronto empezaron a atender las necesidades de los expedidores y tratar de obtener utilidades. Pero no puedo decir que esta privatización, pese a su gran envergadura, haya constituido una medida precursora o un modelo para los años ochenta.

Asimismo, las privatizaciones de las décadas de 1960 y 1970 que he examinado fueron muy accidentales, pero no improvisadas. Por ejemplo, la privatización de los autobuses de Buenos Aires en 1962 preparó el terreno para el sistema de transporte urbano más eficiente y mejor de todas las ciudades del mundo, pero se produjo debido a que la empresa estatal, pese a sus enormes gastos financiados por el contribuyente, no pudo suministrar siquiera un vestigio mínimo de servicio de transporte. Simplemente se derrumbó, en el sentido físico literal. El sector privado, ilegalmente al comienzo, llenó el vacío. En otro caso, el de los autobuses de Bangkok a mediados de la década de 1970, mi sugerencia de que se privatizara esa industria, que había sido nacionalizada hacía poco, cayó en los oídos sordos de los conductores. Estos prefirieron conservar sus contratos salariales y los beneficios que les había otorgado la empresa nacionalizada y no quisieron arriesgarse a sufrir las vicisitudes de responder a las necesidades de los consumidores. Por lo tanto, fracasó, y la empresa nacionalizada adquirió el estigma de los grandes déficit, una deuda creciente y servicios que se deterioraban.

Lógicamente, se han presentado muy pocas oportunidades de observar la privatización porque hasta 1980 las privatizaciones fueron muy escasas. Los 35 años transcurridos desde la segunda guerra mundial han sido testigo del gran crecimiento del sector público y del hecho de que los gobiernos han llegado a situarse en lo que consideraban una altura desde la cual dominan la economía. Como norma general, si la empresa era enorme pronto se nacionalizaba.¹ En Gran Bretaña la nacionalización abarcó no sólo las grandes industrias básicas del carbón, acero, electricidad, gas, telecomunicaciones, ferrocarriles, compañías aéreas, etc., sino también muchas empresas que no podían considerarse "básicas" en absoluto, como los hoteles de los ferrocarriles, almacenamiento e incluso bares. También comprendió los grandes servicios; prácticamente todos los de

1 La única excepción importante fue la de Estados Unidos y, en menor grado, Alemania.

salud, alrededor del 35% de la oferta total de vivienda y casi todo el sector de la educación.

Ciertamente, hacia la década de 1970 era evidente que el sector público era un lastre considerable para la economía británica y también constituía una gran amenaza a la libertad e incluso al gobierno democrático.² En 1978/9 Gran Bretaña sufrió un "invierno de descontento" durante el cual muchos servicios del sector público dejaron de existir: las basuras se acumularon en las calles y hasta los sepultureros rehusaron enterrar a los muertos (aunque se ofrecieron para enterrar a varios vivos). El deplorable comportamiento del sector público indudablemente ayudó a que la opinión política se inclinara por el movimiento de privatización. La idea y los problemas de la privatización habían sido examinados por "grupos de expertos", principalmente los del Institute of Economic Affairs (Instituto de Asuntos Económicos) y se preparó, a grandes rasgos, una especie de programa por si acaso el Partido Conservador volvía al poder.³

Principios de la Privatización

Como en toda sociedad, hay una gran diversidad de opiniones respecto de qué debe estar en el sector privado y qué se debe dejar en poder de las autoridades públicas. En Gran Bretaña no estábamos empezando con una tabla rasa. Nos encontrábamos ante la realidad de un sector público de gran magnitud, ineficiente y politizado. El costo de la privatización, desde el punto de vista del tiempo escaso de los administradores, los procedimientos legales, la exploración del mercado, la reestructuración de los balances y los problemas de las modificaciones de un programa político recargado, siempre es considerable y se puede agregar que son mucho mayores que lo que prevén los partidarios extremos de la privatización. (En el Anexo A se indican las tareas típicas que entraña la privatización de una empresa.) En una sociedad democrática y libre, hay que proteger los derechos legales y observar los procesos debidos.

La primera cuestión es cuáles privatizaciones deben tener prioridad. ¿En qué sector arrojará la privatización los mayores beneficios? ¿Dónde deberíamos concentrar nuestro esfuerzo?

- 2 Por ejemplo, estaba ampliamente difundida la idea de que ningún gobierno podría gobernar sin el consentimiento del Sindicato Nacional de Mineros. Este sindicato derribó al gobierno de Edward Heath en 1974 y había sido la fuerza que mantuvo en el poder a los gobiernos de Wilson y Callaghan en los años 1974-79.
- 3 Sería erróneo imaginar que el movimiento de privatización fue abrazado con entusiasmo por el Partido Conservador. Después de todo, cuando estuvo en el poder en los años cincuenta, primeros años de la década de 1960 y de la de 1970 hizo poco o nada por invertir la tendencia a la propiedad pública. La verdadera fuerza impulsora del programa vino de la Primer Ministro y su grupo de ministros.

Los criterios, que no son mutuamente excluyentes, pueden definirse en líneas generales como los siguientes:

a Competencia. Las empresas nacionalizadas en industrias, que de no existir el control y la propiedad del gobierno serían muy competitivas, deben ser consideradas como las mejores candidatas a la privatización. El argumento es simple. El sistema competitivo es sumamente eficiente en cuanto a proveer una motivación para reducir los costos y satisfacer al consumidor y al cliente. En cambio, las empresas nacionalizadas se preocupan principalmente del padrinazgo político del empleo y quizá de la inversión, y su interés por el cliente es mínimo. Producen trabajos inútiles en vez de productos útiles. Una empresa competitiva privatizada eliminará una gran parte del despilfarro.

Los ejemplos de este tipo de industria de propiedad pública abundan. Quizás el más importante sea el de las empresas camioneras y de autobuses. Inherentemente, firmas pequeñas y competitivas proveen un sinnúmero de servicios eficientes a costo muy bajo. En los estudios sobre la industria del transporte urbano que realicé en muchos países demostré que las empresas públicas escogían autobuses demasiado grandes y caros y empleaban a muchos trabajadores (con salarios muy altos). En general, el costo del servicio proporcionado por el sector privado era sólo la mitad del entregado por el sector público. Estos resultados han sido corroborados ampliamente por varios estudios similares efectuados en el Reino Unido, país en el cual recientemente se ha iniciado la desreglamentación y privatización de los autobuses. Otras industrias que han seguido una trayectoria semejante son las de la vivienda, almacenamiento, piezas de automóviles, hoteles e industrias de distribución.

b Cambio tecnológico rápido. Cuando una industria está experimentando, o a punto de experimentar, un rápido cambio tecnológico, hay que considerarla como una candidata primordial a la privatización, aun cuando no sea natural o inherentemente competitiva. También en este caso la razón básica es evidente. Las empresas controladas política y burocráticamente no son muy propicias a la difícil tarea de adaptarse a los rápidos cambios tecnológicos o de crearlos. Típicamente la nueva tecnología entraña grandes riesgos, grandes recompensas o grandes pérdidas. Tanto la teoría como la amarga experiencia han demostrado abundantemente que un empleado público no es la persona ideal para tomar esas decisiones. Además, esos cambios frecuentemente exigen nuevas inversiones masivas que pueden resultar difíciles de hacer pasar por el cedazo del Tesoro, sobre todo si éste está ansioso de mantener las necesidades de endeudamiento del sector público bajo control. Es mejor dejar que esos riesgos sean asumidos por el sector privado, en el cual las personas que toman las decisiones cosechan los frutos o pagan las consecuencias.

El ejemplo más sobresaliente de este criterio es el de British Telecom (BT), con la nueva tecnología de información y su enorme programa de inversiones. El elemento local de los teléfonos no es inherente o naturalmente competitivo, pero en mi opinión, a la cual volveré a referirme más adelante, los criterios de la tecnología y la inversión predominan sobre los de la competencia. La sociedad anónima pública Amersham es un ejemplo de empresa inherentemente competitiva en la cual es probable que el cambio tecnológico se produzca rápidamente. Esta compañía se dedica al comercio de varios productos radioquímicos, principalmente para usos medicinales. Amersham fue privatizada en 1981 como sociedad anónima pública y ha tenido gran éxito.

c Es sabido que los sindicatos laborales prosperan enormemente en el sector público. Protegidos del frío viento de la competencia, frecuentemente politizados y con los políticos patrocinados por ellos en una posición clave en el poder Legislativo o en el Ejecutivo, los líderes o dirigentes de los sindicatos a menudo no sólo han ejercido una gran influencia económica sino que también han detentado un gran poder político. La forma en que usan ese poder varía considerablemente. En muchos casos mantienen el nivel de los salarios mediante el procedimiento de restringir la entrada tanto de trabajadores como de productos nuevos. Explotan a los excluidos, sobre todo a los trabajadores no sindicalizados que por lo general son pobres y suelen carecer de empleo formal. Adoptan métodos de trabajo arcaicos en sistemas que son típicamente de trabajo inventado.

La privatización elimina la posibilidad de la empresa de trasladar el costo de los altos salarios que paga y su ineficiencia al consumidor o al balance del Tesoro. Lógicamente, no se puede garantizar que la privatización vaya a neutralizar totalmente a los dirigentes sindicales o a restarles poder. La privatización parece ser una condición necesaria más bien que suficiente para eliminar el corporativismo que ha sumido a Gran Bretaña en la oscuridad. Hay que tomar (y se están tomando) muchas otras medidas.

Las candidatas más obvias a la privatización, por lo menos sobre la base de este criterio, son las industrias del carbón, ferrocarriles, gas y electricidad y todas las industrias en las cuales las huelgas puedan tener graves consecuencias. Nuevamente, British Telecom podría considerarse, junto con los criterios tecnológicos antes mencionados, como una empresa a favor de cuya privatización se podrían aducir razones relacionadas con la limitación de los sindicatos además de las relacionadas con la tecnología.

Al recomendar estos criterios como puntos de referencia para una política gubernamental de privatización, no quiero decir que éstos sean los únicos aspectos que haya que considerar. Como es fá-

cil imaginar, hay muchos otros.⁴ También hay bastantes problemas respecto de cómo se ha de efectuar la privatización, en qué forma y dentro de qué plazo. Antes de entrar en el análisis de esos aspectos conviene dejar en claro los efectos macroeconómicos de la privatización, o por lo menos eliminar varios malentendidos.

Macroeconomía de la Privatización

En primer lugar hay que preguntarse cuáles son sus repercusiones sobre las finanzas del gobierno. Cuando los activos se venden y el producto de la venta se ingresa en el Tesoro, se reducen las necesidades de la administración en materia de endeudamiento. La venta de bonos al sector privado se reducirá en esa suma. Superficialmente, todo esto significa que el país, en vez de venderle bonos al sector privado no bancario le vende el capital de la empresa privatizada. En su cartera, el sector privado reemplaza los bonos públicos por capital privado.

Por lo tanto, a este nivel del análisis, es un error suponer que deshacerse de los activos públicos es una forma de resolver los excesos presupuestarios del sector público. La venta, liquidación o traspaso de empresas no constituyen un sustituto de la reducción de los gastos y el aumento de los ingresos. Me temo que el gobierno de los Estados Unidos espera lograr algunas de las metas de la ley Gramm-Rudman-Hollings deshaciéndose de activos públicos. Tal como en el Reino Unido, las empresas o servicios de que el gobierno se deshace se registran como gasto público negativo. Esto constituye una forma imaginativa de contabilidad pero no una reducción verdadera del déficit. Sin embargo, no deja de tener un cierto fundamento. Si como resultado de ello el gobierno empuja más vigorosamente su programa de desposeimiento, quizá no sea una mala cosa. Empero, sería errado pensar que las empresas de que se despoja el gobierno no surten ningún efecto sobre los saldos macroeconómicos. Muchas empresas de propiedad pública requerían, y se esperaba que así sería, grandes cantidades de dinero público para financiar sus déficit. Una vez que las empresas se venden o traspasan, esas obligaciones desaparecen de las cuentas del Tesoro y a medida que las firmas se vuelven más eficientes y rentables los impuestos que pagan sobre sus utilidades incrementan los ingresos del Tesoro. Al eliminar un pasivo público constante y promover ingresos adicionales sí aumenta la credibilidad de un programa de reforma macroeconómica. Asimismo, la mayor eficiencia del uso de los recursos y el concomitante crecimiento del producto ayudan a reducir la presión inflacionaria. No obstante, no se debe fundar una reforma presupuestaria sobre una base tan débil.

4 Quizá los más importantes sean los factores políticos. Las ventajas políticas que derivan los conservadores del aumento de las viviendas de propiedad privada, por ejemplo, influyeron considerablemente en la privatización de las viviendas públicas.

Una Cuestión de Forma

La privatización tiene por objeto traspasar el control al sector privado. En el derecho anglosajón esto significa vender al sector privado una cantidad de acciones que represente más del 50% del número de votos. En la práctica conviene vender una proporción mayor al sector privado, de modo que la proporción que conserve el sector público sea suficientemente pequeña para no constituir un peligro. Pero, ¿cómo efectuar la transferencia? Hay diversas maneras.

a Emisión de acciones a precio fijo. Las acciones del gobierno se ofrecen a la venta a un precio que normalmente se fija unos diez días antes de que venza el plazo de licitación. La emisión es garantizada por un consorcio de garantes (generalmente bancos comerciales) a fin de asegurarse de que se vendan todas las acciones. En un caso normal de suscripción excesiva hay que establecer ciertas normas para la asignación de las acciones. Con numerosas variaciones, esto equivale a la satisfacción parcial de las ofertas originales de los accionistas. Por lo tanto, lo que sucede es que si el exceso de suscripción de las acciones es del 100% cada accionista obtiene el 50% de las acciones que deseaba adquirir.

b Venta de acciones en subasta. En vez de fijar un precio, el gobierno ofrece las acciones e invita a los inversionistas a proponer el precio al cual estarían dispuestos a comprar el número indicado de acciones. Una vez recibidas todas las ofertas, el precio de venta se calcula como aquel al cual la oferta y la demanda se compensan, es decir, el precio más alto al cual las acciones se venden en su totalidad. Luego el comprador paga el precio de venta y no el precio (más alto) que haya ofrecido.

c Absorción, colocación de acciones y compra por parte de la dirección y los trabajadores. La absorción de una empresa por otra (como el caso de International Aeradio que fue absorbida por Standard Telephone and Cable) y la colocación de acciones (como en el caso de British Sugar Company) son quizá los métodos normales de adquirir activos en el sector privado. Estos métodos se han empleado relativamente poco, y sólo en los casos en que es poco probable que haya un mercado amplio. Pero una de las operaciones de mayor éxito fue la compra de la National Freight Corporation por parte de la dirección y los empleados de esa empresa. (En el Anexo E se presenta un resumen de esta transformación que tuvo un éxito asombroso.)

En principio, la elección entre el método del precio fijo y el del precio de subasta depende de la exactitud con que los encargados de la emisión puedan determinar el precio de mercado de la

acción. De este modo, Amersham International, firma dedicada a un negocio muy especial, que no tenía parangón próximo, era una candidata ideal a la subasta, en tanto que British Petroleum, empresa petrolera en cuyo campo existían firmas privadas con características muy comparables, era una buena candidata a la emisión a precio fijo. (En realidad, en ambos casos se usó el método exactamente opuesto.)

Ceteris paribus, se escogió el método de la emisión de precio fijo. La gente que conocía el mercado (es decir, los bancos comerciales) adujo que el método de la subasta desanima a los pequeños inversionistas y que éstos prefieren decididamente el sistema del precio fijo. Dado que uno de los principales objetivos políticos era ampliar la distribución de la propiedad (y luego aduciré que el gobierno logró plenamente su objetivo a este respecto), aun a costa de una cierta pérdida de ingresos, había una predisposición a los precios fijos. El costo político tomó la forma de acusaciones de que valiosos activos públicos se estaban vendiendo a suscriptores de la City que suscriben emisiones solamente con el afán de obtener una utilidad con respecto al precio de emisión.⁵

También ha habido otra crítica respecto de "regalos" que se efectúan con las emisiones de precio fijo. Las acciones se venden con un descuento, y con una asignación preferencial, a los trabajadores de algunas de las empresas. (En el Anexo B figuran los detalles de una participación de los trabajadores en privatizaciones efectuadas hasta 1985.) Además, hubo un incentivo adicional para mantener las acciones, pues se hizo una distribución especial de dividendos en acciones entre quienes mantuvieron las acciones en su poder por aproximadamente un año. (Este sistema se empleó en la emisión de British Telecom.) Asimismo, se dio tratamiento preferencial a los pequeños accionistas privados, a diferencia de las instituciones. Este sistema, censurado por los funcionarios del sindicato laboral —pero no por los miembros que resultaban beneficiados— y por el Partido Laborista como un "regalo", se consideraba sin embargo como una buena política para aumentar las probabilidades de que, con un cambio de gobierno, la empresa no se volviera a nacionalizar.

En realidad, el razonamiento económico (una de las raras ocasiones en que la economía ha sido favorable al movimiento de pri-

5 Estas criaturas no tan míticas son corredores y firmas que hacen múltiples ofertas respecto de las acciones (he oído de casos en que el proceso de oferta era automático y computarizado, pero naturalmente disfrazado de modo que la autoridad emisora no pudiera percatarse de que las ofertas provenían de una misma fuente) y que, una vez que han obtenido las acciones las venden rápidamente con una prima a un comprador secundario que deseaba comprar las acciones pero que no obtuvo, en la adjudicación original, un número suficiente de ellas para satisfacer su demanda. Se ha dicho que hay quienes han obtenido grandes utilidades con el sistema de la suscripción para venta ulterior a un precio superior al de emisión.

vatización) indica que este tipo de "regalo" es un elemento esencial del proceso de maximización de los ingresos provenientes de la venta. Cuanto menor es la probabilidad de que la empresa se renacionalice, con una compensación totalmente inadecuada, mayor es el precio que se pagará por las acciones en el mercado. Hay una interesante compensación. Cuanto mayor es la dispersión entre los trabajadores y pequeños accionistas y más intenso es su interés por impedir la renacionalización, mayor es el valor de las acciones restantes. El costo marginal de los "regalos" debe compararse con el ingreso marginal proveniente del aumento de valor de las acciones restantes. Esta es simplemente una expresión formalizada de la reacción instintiva del gobierno en el sentido de que sería bueno dispersar esas acciones tan ampliamente como se considere razonable.

La Cuestión de la Reestructuración

Uno de los principales supuestos de la privatización es que de alguna manera hay que "poner orden" en las empresas antes de venderlas. Frecuentemente, aunque de ninguna manera siempre, esto significa reestructurar el balance y dar mayor eficiencia a la empresa mediante la eliminación de la mano de obra excesiva, cambios en los métodos de trabajo, etc. Entonces se puede presentar una imagen razonable en el prospecto que exige el derecho corporativo. (Más adelante me referiré a los marcos regulatorios.)

Una característica notable de la experiencia británica ha sido el sensacional mejoramiento del desempeño de las empresas que se ponen en la lista de las privatizaciones futuras. Las que están a punto de serlo se caracterizan por un aumento considerable de la eficiencia, productividad, control de calidad, etc. En cierto sentido, esto es simplemente el reconocimiento de que "se acabó la fiesta". Más vale prepararse para hacer frente a la realidad de la competencia. British Airways, Jaguar e incluso British Telecom son casos notables de los efectos beneficiosos de la inclusión en el programa de privatización. Como ejemplo más reciente se puede citar el de Rolls-Royce, sociedad anónima pública que unas pocas semanas antes de su privatización declaró un aumento del 56% de sus utilidades en 1986: de US\$ 123,5 millones en 1985 a US\$ 192 millones en 1986.⁶

Pero hay una razón más importante, que en mi opinión es difícil exagerar. La privatización es un proceso arduo que presenta muchos obstáculos. Para entregar la empresa al mercado se requiere una gran energía y empuje. A medida que se multiplican los problemas jurídicos, administrativos y políticos, es muy fácil para un Sir Humphrey del mundo real concluir que "todavía no ha llegado el momento". A fin de superar este letargo, que es totalmente na-

6 The Wall Street Journal, 20 de marzo de 1987, p. 8. En el Anexo C se presenta la evolución de las utilidades de otras empresas privatizadas.

tural, el gobierno británico adoptó el sistema de nombrar como funcionarios ejecutivos principales de las empresas nacionalizadas a personas que creyeran firmemente en la privatización, por una parte, y que fueran idóneas, o incluso ideales, para el cargo en la nueva empresa privatizada, por la otra. De esta manera, al hacer nombramientos acertados en la empresa pública el gobierno logró aprovechar la energía dinámica del interés propio en las etapas iniciales del largo camino hacia el sector privado. Constituyen ejemplos sobresalientes de esto el nombramiento de Sir George Jefferson en British Telecom, Sir John Egan en Jaguar y Lord King en British Airways. Es difícil imaginar que tantas empresas hubieran podido alcanzar finalmente su meta privada sin el empuje, la determinación y, hasta cierto punto, la crueldad de estas competísimas personas. Como corolario, una vez que estos hombres capaces asumen la dirección pueden tener un gran poder de negociación en lo que respecta a obtener lo que consideren condiciones apropiadas en cuanto a regulación, etc., para las firmas recién privatizadas. Esto tiene sus peligros, a los cuales me referiré a continuación.⁷

Muchas privatizaciones se han caracterizado por la reestructuración del capital. En el caso de British Airways, por ejemplo, era evidente que la mayor parte de los préstamos bancarios de magnitud considerable (alrededor de US\$ 1.000 millones con garantía del gobierno) no se habían gastado en equipo y capital. Los fondos se malgastaron en programación ineficiente, exceso de personal, aumentos de salario exagerados, etc. Se pensó que lo mejor era anular esto en los libros, para que el balance reflejara la realidad de los activos en vez de los errores del pasado. De modo que el gobierno reconoció su pérdida y el balance en el prospecto aparece "limpio".

Quienes han presentado más enérgicamente razones a favor de la reestructuración del balance han sido casi siempre los agentes del mercado, en especial los bancos comerciales que han actuado como asesores en las privatizaciones. Debo confesar que nunca he estado realmente de acuerdo con esas razones, o que siquiera las he comprendido. Si British Airways se vendiera con la deuda bancaria todavía en los libros, ¿no significaría esto sencillamente que se obtendría un precio más bajo por el capital, dado que la firma tendría que hacerse cargo del servicio de la deuda? (Suponiendo que el valor del capital excediera del de la deuda nominal.) ¿Obtiene el Estado

7 Naturalmente, como los resultados de la empresa pública mejoran, siempre habrá partidarios temerosos que dirán que, dado que la empresa está ahora en buenas condiciones y deja utilidades, no hay ninguna razón para privatizarla. Tal como sucede en el caso de un tejado con goteras, cuando está lloviendo no se puede reparar porque la persona que lo hiciera se mojaría, en tanto que cuando el tiempo es bueno no hay necesidad de repararlo. Sin embargo, he visto personas que han usado argumentos de ese tipo para aplazar o impedir la privatización.

más dinero al despojarse de la empresa en el sentido de que la diferencia de precio compensa ampliamente las sumas anuladas en los libros?⁸ Esto es lo mismo que si el gobierno le otorgara a la empresa un préstamo a las tasas de interés del Tesoro. No estoy seguro de que esos arreglos sean ventajosos.

Monopolios y Reglamentación

Hay grandes desigualdades en las empresas que han sido privatizadas. Hay una importante diferencia analítica entre las que son inherentemente competitivas y las que pueden ser clasificadas como monopolios, particularmente las llamadas monopolios naturales. En el caso de las industrias competitivas, la introducción en un ambiente competitivo de la empresa que hasta entonces había sido de propiedad pública presenta pocos problemas. Si, como suele suceder, cuando era de propiedad pública la empresa gozaba de un monopolio artificial —por ejemplo, se prohibía el ingreso de nuevas empresas en ese mercado— se presentan problemas de transición como el de abolir las restricciones y permitir la competencia. Sería un error menospreciar las dificultades de la eliminación de esas barreras a la competencia que crean rentas. Durante 1987 Gran Bretaña ha reducido en gran medida, y prácticamente eliminado, los obstáculos que impedían el ingreso de otros conductores en el transporte urbano fuera de Londres. Hubo, y sigue habiendo, una gran oposición a esta eliminación de la regulación, y cabe pensar que el gobierno quizás haya perdido parte del apoyo político con que cuenta cuando todo va bien. Sin embargo, fue una medida necesaria y hasta este momento ha dado buenos resultados.

En el caso de los grandes monopolios naturales se presenta un problema diferente. En primer lugar, es necesario circunscribir muy bien lo que se puede considerar como un monopolio natural y diferenciarlo de uno patrocinado y protegido por el Estado. Quizás el ejemplo más obvio sea el de la conexión del teléfono de una casa u oficina con la primera estación de distribución de un sistema. A partir de ese punto se pueden hacer fácilmente arreglos competitivos en materia de telecomunicaciones. Asimismo, los sistemas de distribución de electricidad y gas al consumidor son monopolios naturales, salvo en el caso de los grandes consumidores; no obstante, esto no se extiende a la generación de electricidad o la producción y transporte del gas en grandes cantidades. Por lo tanto, todo sistema regulatorio debe aplicarse solamente a estos elementos de monopolio natural. Esto significa que hay que proteger al público contra la explotación, por parte de Telecom, de su monopolio de las conexiones locales. En realidad, por supuesto, la competencia de va-

8 En principio, si el financiamiento del gobierno tiene un costo menor que los préstamos bancarios, el Estado se beneficiará al máximo con las anulaciones en los libros.

rías otras formas de comunicación —como cable, radio, etc.— está erosionando ese monopolio en particular. Se podría abogar a favor de una reglamentación tipo "sol poniente" que se fuera eliminando automáticamente con el tiempo.

En Gran Bretaña deseábamos evitar las típicas pérdidas causadas por la reglamentación de empresas de servicios públicos de propiedad privada que se observa en los Estados Unidos. Estas están controladas por la especificación de una tasa máxima de rentabilidad del capital. Por consiguiente, conviene invertir capital en la empresa de servicios públicos aun cuando la tasa marginal de rentabilidad sea baja y muy inferior al costo de los fondos, a condición de que, por ejemplo, la tasa media de rentabilidad sea superior al máximo permitido.⁹ Deseábamos evitar a toda costa el inmenso costo burocrático y los prolongados procedimientos legales. No obstante, en la práctica los monopolios privatizados se las han arreglado para conservar parte de la protección general de que gozaban cuando eran empresas de propiedad estatal. Esto se debe en parte a que, como ya lo he indicado, para hacer avanzar el proceso de privatización se nombraron ejecutivos poderosos y dinámicos, y éstos extrajeron del gobierno la promesa de cierta protección transitoria contra la competencia.

Por comprensible que sea, esto es lamentable. No obstante, hay que considerar la situación con una perspectiva correcta. En primer lugar, en el caso de los dos ejemplos principales (British Telecom y British Gas), la protección contra la competencia no aumentó durante el proceso de privatización. Por el contrario, en ambos casos en el período anterior a la privatización hubo una liberalización considerable (por ejemplo, en 1981 se promulgó la Ley de Telecomunicaciones, en virtud de la cual se establecieron condiciones menos estrictas para el equipo de conexión con la red). Ciertamente no hubo ninguna disminución de la competencia. Gran parte de la protección se racionalizó sobre la base de que hay que establecer competidores (como Mercury en el caso de BT) y de que continuarían funcionando sólo si tuvieran algún contrato del tipo de la "concesión". Ahora que BT ha funcionado durante cierto tiempo como empresa del sector privado, podemos ver que hay una competencia mucho mayor que lo que hubiera parecido posible en la época de la privatización.¹⁰ Como norma general, la mayoría

9 Desafortunadamente, los funcionarios públicos estaban enamorados del sistema de los Estados Unidos y sólo después de prolongadas discusiones admitieron que las alternativas podrían constituir una solución mejor.

10 Las pruebas de esta afirmación se encuentran en los estados financieros y en el informe presentados en la última reunión de accionistas. Se acusó a la dinámica competencia de limitar las utilidades. Evidentemente dicha competencia efectiva tomó a los analistas algo desprevenidos. El principal competidor, Mercury, ha captado el 37% del mercado de los grandes usuarios de las telecomunicaciones, particularmente en la City, donde

de la gente, particularmente los economistas, subestiman la ingeniosidad de los competidores.

En segundo lugar, aun cuando el monopolio sea el mismo, en manos del sector privado o público, habrá mayor eficiencia y esto beneficiará finalmente a la gente. La empresa privada tendrá un gran incentivo para minimizar los costos, dado que con esto aumentarán las utilidades, mediante el procedimiento de economizar insumos de capital, mano de obra, etc. Los inversionistas estarán bien informados sobre las posibilidades de incrementar las utilidades y estas posibilidades se reflejarán en el precio de emisión, determinado competitivamente (sujeto a los argumentos examinados anteriormente). Por lo tanto, el gobierno vendedor sacará provecho del aumento de la eficiencia que se prevea como resultado de la administración y control privado. Toda la comunidad se beneficia con ello. Asimismo, toda expectativa de que el monopolio privado ejerza su poder para restringir la producción y aumentar sus utilidades, de la manera clásica descrita en los libros de texto, también se reflejará en el precio de emisión.¹¹

No obstante, para evitar esa explotación, se estableció un sistema de regulación muy sencillo, que se explicó claramente en el prospecto. Frecuentemente recibe el nombre de sistema "IPD menos x". En el caso de BT era obvio que el poder de monopolio existía principalmente respecto de las llamadas locales; en lo que concierne a las llamadas a larga distancia había una competencia cada vez mayor. Se exigió a BT que durante un período de cinco años elevara el precio de las llamadas locales en no más del índice de precios al detalle menos 3%. Este fue el sistema básico de regulación que se usó. Obsérvese que no se controlaban las utilidades ni se necesitaba ninguna investigación de costos. Era un simple control del precio máximo (teniendo en cuenta la inflación). Por encima de esto había una Oficina General de Telecomunicaciones del gobierno, encargada de promover la competencia y detectar los abusos. La Oficina de Telecomunicaciones también está encargada de velar por que BT cumpla con su responsabilidad legal de proveer cabinas telefónicas y servicios de emergencia en las zonas rurales.

Hasta la fecha se ha observado una satisfacción general con este nuevo sistema regulatorio. Este fue adaptado para British Gas, industria recientemente privatizada mucho más grande que BT pero con un monopolio local semejante. Naturalmente, no ha transcurrido el tiempo necesario para poder opinar sobre este nuevo sistema de regulación y, en todo caso, en este documento no puedo señalar debidamente las sutilezas. Me parece que dentro de dos o tres

18 de 19 instituciones financieras están usando Mercury. (Financial Times, 23 de marzo de 1987, p. 7.)

11 Actualmente no parece haber ninguna señal evidente de que éste sea el caso de BT. (Véase el Anexo D.)

años la experiencia nos dará una respuesta bien fundada, o acaso definitiva. Como mínimo, ese sistema evita el despilfarro masivo inherente a las modalidades políticas y administrativas de Gran Bretaña para controlar las industrias actualmente nacionalizadas y al sistema de control de las utilidades que existe en los Estados Unidos.¹²

Consideraciones Políticas

Existe la sospecha constante de que las razones reales de la privatización son ideológicas. Lamentablemente, es imposible discernir motivaciones. Lo único que se puede hacer es encontrar indicadores indirectos e insatisfactorios de las razones que pueda haber tenido la gente. Pero, afortunadamente, las razones no vienen al caso cuando se analizan la lógica del argumento y las pruebas que da la realidad. Podemos discutir sobre los efectos de la privatización y adquirir una comprensión clara al examinar los resultados empíricos sin conocer las razones de los rectores de la política. Asimismo, podemos señalar los efectos políticos sin atribuir motivos.

Casi no hay duda de que la privatización cambió el vínculo que existía entre los intereses de los votantes. Quizás el efecto más importante haya sido el de la privatización de las viviendas (se privatizaron alrededor de un millón, lo que comprende por lo menos dos, y posiblemente hasta tres, millones de votantes). Los inquilinos se transformaron en propietarios. Por regla general, es más probable que quienes son dueños de sus casas voten por los conservadores, de modo que la privatización de las viviendas favoreció los intereses electorales del gobierno de Margaret Thatcher.

Se podría pensar que la privatización de empresas de propiedad del Estado ofrece dividendos políticos más dudosos. Sin embargo, en las privatizaciones más recientes —particularmente las de BT y British Gas— se intentó deliberadamente democratizar la propiedad, en la forma antes descrita. Por ejemplo, en el caso de la emisión de acciones de British Gas, el 16,6% de las familias que tienen una conexión de gas (a propósito, la vasta mayoría) también tienen

12 Es interesante recordar que, por razones que no necesito examinar, sugerí un método alternativo de control llamado "impuesto sobre las utilidades vinculado con la producción". Para estimular a los demás, cuanto menor es la tasa de aumento de la producción del monopolio mayor es la tasa del impuesto que paga sobre las utilidades. Superficialmente, un impuesto de ese tipo parecería una aberración, pues lo normal sería que las utilidades bajas pagaran impuesto a una tasa baja y que las utilidades más altas pagaran a una tasa más alta. Pero esta tasa impositiva disminuye respecto de los aumentos de producción que pasen de una línea de tendencia preestablecida. Tenía por objeto desalentar las restricciones monopolistas al crecimiento de la producción. Aunque, como yo lo preveía, la rareza de este impuesto impidió su uso, sigo creyendo que las empresas de servicios públicos se podrían controlar con esta modalidad.

una participación accionaria en British Gas. Con su emisión lanzada en noviembre de 1984 BT atrajo dos millones de inversionistas, de los cuales alrededor de la mitad nunca habían comprado acciones antes, e incluso hoy en día BT tiene aproximadamente 1,7 millón de accionistas. Según una encuesta realizada por encargo de la Bolsa de Valores y el Tesoro, el número de accionistas del Reino Unido ha aumentado de tres millones en 1979 a 8,5 millones, que representan casi el 20% de la población adulta.¹³

En realidad, esto consistió en devolver la industria a la población. Es demasiado pronto para evaluar las consecuencias políticas de este considerable cambio de la propiedad. Me parece que se encontrará que son de gran alcance y que quizá sienten las bases de la "democracia con posesión de propiedad" que desde hace mucho tiempo ha sido la meta de los partidos no socialistas de Occidente.

Conclusión

La conclusión más obvia es que la privatización ha sido un gran éxito dondequiera que se haya efectuado. El grado de éxito ha variado, pero está en consonancia con los principios antes descritos. Retrospectivamente, no se puede encontrar ningún ejemplo de empresa privatizada que no haya experimentado un mejoramiento considerable en cuanto a eficiencia y resultados.¹⁴ Quizá la consecuencia más sorprendente haya sido la popularidad política de la privatización. En el caso de la vivienda, lo que antes era una política con una enorme oposición ha sido adoptado por todos los partidos políticos, aunque con distinto grado de entusiasmo, como programa de privatización por consenso. En realidad, se prevé que, dada la reelección de Margaret Thatcher, la privatización se extenderá a industrias que actualmente se consideran firmemente arraigadas en el sector público, como el agua potable, el ferrocarril subterráneo de Londres, los ferrocarriles, el carbón y quizás incluso la salud y la educación. Con esto se devolvería realmente la industria al pueblo.

13 Esta afirmación fue hecha por Norman Lamont, secretario financiero del Tesoro, el 18 de marzo de 1987.

14 Con cierta vacilación hasta incluiría en esa lista a British Petroleum Co., aunque me imagino que es la empresa que menos se ha beneficiado con la privatización.

Anexo A

La Privatización en el Reino Unido
 Esbozo de las Etapas Usuales Para la Privatización
 (Ejemplo ilustrativo no basado en un caso particular)

Sociedad Anónima Pública
 Regida por una ley
 Financiada por un préstamo
 Estilo de administración similar al del sector público
 Algunas actividades monopólicas

Estudio de Viabilidad
 Estudio realizado por funcionarios públicos, bancos comerciales o consultores en administración

Antecedentes y Opciones
 Informe a los ministerios sobre la posibilidad de alguna venta, las opciones disponibles y los requisitos previos

Decisión Ministerial
 Decisión tentativa de vender, elección de la opción apropiada.
 En este ejemplo, la venta total de la empresa mediante la emisión de acciones

Primera Etapa

Seleccionar Asesores

Se seleccionan bancos comerciales asesores para que presten asesoramiento conducente a la venta de la empresa

Preparar
 la Organización

Fortalecer el equipo de gerentes de la empresa.
 Introducir actitudes y métodos del sector privado

Preparar
 la Legislación

Otorgar facultades para liquidar la empresa estatal y crear una sociedad anónima pública

Examinar la
 Reglamentación o
 Desreglamentación

Incluidas las facultades para reglamentar o desreglamentar cualquier actividad monopólica

Mejoramiento de los
Resultados

Aprobar la Legislación, Incluidas
Cualesquiera Medidas Reglamentarias

Segunda Etapa

Examinar el Balance General

Ajustar el balance general,
si es necesario

Facultades para crear y vender
una sociedad anónima pública

Sociedad Anónima Pública bien Administrada y con un
Balance General Razonable

Relación deuda-capital apropiada
Administración de orientación comercial
Facultades reducidas de monopolio

Tercera Etapa

Selección o Reselección de
Asesores para la Venta

Se eligen bancos comerciales,
agentes de bolsa, procuradores, etc.
para realizar la venta

Buenos Resultados

Determinar la
Forma de
Participación en
el Mercado

Se decide cuántas acciones se venderán,
si la venta se garantizará, dónde se
hará la emisión y cómo coordinar
la venta con otras emisiones

Publicar un
Folleto

Presentación al
Público

Comienza la
publicidad

Decisiones Finales

Se da la autorización final
Se fija el precio de las acciones

Vender

Se vende el 100% de las acciones

Cuarta Etapa

Completar la Transferencia de la Propiedad de la Empresa Pública
al Sector Privado

Anexo B

Planes de Participación de los Empleados en Algunas Privatizaciones
Resumen de las Cifras Más Importantes

Empresa (Fecha de la venta)	Valor máximo por empleado de la oferta libre o proporcional de las acciones	Porcentaje del personal participante (*)	Porcentaje de la participación en el capital accionario total emitido
British Petroleum (Octubre de 1979)	£500	43	0,25
British Aerospace (Febrero de 1981)	£499,50	74	3,6
Cable and Wireless (Octubre de 1981)	«£3000	99	1,4
Amersham International (Febrero de 1982)	£546,70	99	3,7
National Freight Company (Febrero de 1982)	Préstamo de £ 200 sin intereses para la compra de acciones	36	82,5
Britoil (Noviembre de 1982)	£457,95	72	0,1
Associated British Ports (Febrero de 1983)	£311,36	90	4,3
Enterprise Oil (Junio de 1984)	Cero	71	0,03
Jaguar (Julio de 1984)	Cero	19	1,3 \neq
British Telecom (Noviembre de 1984)	£478,40+	96	1,9

* Inicialmente, después de la venta.

∅ Valor en la fecha de la privatización de las acciones que el gobierno británico debi'a ofrecer inicialmente y durante la duración del plan de participación en las utilidades de la empresa.

+ Incluye 10% de descuento del valor de las acciones aplicado sobre un monto de hasta £ 2.000.

\neq Además, los empleados de British Leyland solicitaron el 0,9% del capital accionario total emitido.

Anexo C

Evolución de las Utilidades de Empresas Privatizadas:
Resumen General

Millones de £
Después de la Privatización
Utilidad (Pérdida) Antes de Deducir los
Impuestos, al Final del Ejercicio Económico:

	1981	1982	1983	1984	1985
British Aerospace (1981)	70,6	84,7	82,3	120,2	n/d
Cable and Wireless (1981)	64,1	89,2	156,7	190,1	245,2
Amersham International (1982)	4,1	8,5	11,2	13,7	17,1
National Freight Consortium (1982)	4,3	10,1	11,8	16,9	28,8
Britoil (1982)	437 ¹	514	586	688	n/d
Associated British Ports (1983)	(10,3)	5,5	14,5	(6,4) ²	n/d
Enterprise Oil (1984)	-	-	83,2 ³	138,5	n/d
Jaguar (1984)	(31,7)	9,6	50,0	91,5	n/d
British Telecom (1984)	570	936	1.031	990	1.480

Antes de la Privatización
(Ultimo Año Completo en el Sector Público)

Todas las cifras se basan en datos de los informes anuales y las cuentas del ejercicio.

- 1 Parte de la British National Oil Corporation (BNOC).
- 2 Debido a los efectos de la huelga de los trabajadores del carbón.
- 3 Cifras de ocho meses solamente.

Anexo D

British Telecom

La venta de British Telecom (BT) no fue sólo la mayor emisión pública de acciones (hasta la de British Gas) y la más exitosa que se haya realizado en el mundo, sino que además provocó una revolución en el desarrollo de las telecomunicaciones de Gran Bretaña. En adición a la apertura del mercado de las telecomunicaciones a una mayor competencia, existe ahora un marco reglamentario explícito en forma de un sistema de concesión de licencias que es fiscalizado por OFTEL, la Comisión de Monopolios y Fusiones de Empresas y los tribunales.

Empero, los cambios más interesantes tal vez sean los introducidos en la estructura y las actitudes de la administración de la propia BT. Como la ha descrito Sir George Jefferson (en la conferencia Quilter Goodison de 1985), antes de la privatización BT era una administración, una dependencia del gobierno, más que una empresa comercial. Sus funcionarios eran realmente "comisionados de distrito", que administraban el servicio de propiedad pública a través de una junta directiva compuesta principalmente de administradores de dedicación parcial, quienes trataban de tomar centralmente decisiones detalladas sobre la mayoría de las cuestiones del sector. En 1980, a pesar de tener un volumen de operaciones de alrededor de US\$ 8.000 millones, BT tenía un solo centro de utilidades. Sus cuentas, que durante años habían sido aprobadas con reservas, eran del tipo de un libro de caja sencillo de una oficina pública.¹⁵

La organización del personal era de la modalidad que existe normalmente en la administración pública, condicionada más bien por los aspectos jerárquicos y la facilidad de las negociaciones. Es bastante notable que un solo sindicato pudiera abarcar a todos los empleados de la empresa nacionalizada, incluso los directores. La división de las funciones en compartimientos con jerarquías verticales indica que la organización estaba orientada a servir a los intereses internos más bien que a los de los clientes. La evolución comercial de la empresa estaba centrada en los conceptos técnicos más bien que en las necesidades comerciales y del mercado. Los clientes, aunque frecuentemente llamaban a BT para quejarse, no tenían ninguna influencia en la política. De hecho, para cualquier nuevo abonado era bastante difícil llamar a alguien, porque generalmente no

15 Dicho sea de paso, el gobierno quiso subdividir a la empresa nacionalizada en compañías regionales antes de enajenarla. Sin embargo, se arguyó vigorosamente que abordar la complejidad contable de cualquier división de esa índole haría retrasar la privatización en por lo menos dos años. Esto sonaba a excusa... pero, lamentablemente, había amplias pruebas de que era verdad.

podía obtener el servicio estándar de inmediato y tenía que agregarse a una lista de espera, por lo general para que le suministraran una línea compartida.

Mucho de eso ha cambiado. Las antiguas jerarquías verticales se han subdividido. En vez del procedimiento usual en la administración pública de eludir la responsabilidad, los administradores ahora son alentados a administrar. Actualmente los ascensos y designaciones dependen más de la idoneidad y la eficiencia que de la antigüedad y la posición. Sin embargo, no ha habido cambios masivos de empleados. Por el contrario, como lo destacó Sir George Jefferson, el personal existente era tan bueno como el que podía encontrarse en el sector privado. El régimen de propiedad estatal los tenía trabados y nunca les había permitido desarrollar más que una pequeña parte de su capacidad potencial. En resumen, la "cultura" de BT ha cambiado.

Cabía esperar que estos cambios se reflejaran gradualmente en las utilidades de BT y, debido a la competencia, en las tarifas y el crecimiento de sus servicios. En verdad, se esperaba que las utilidades comenzaran a aumentar antes de la privatización, a medida que BT se fuera adaptando a las nuevas circunstancias. Así ocurrió (véase el Anexo C). Y esto ha continuado con un aumento de las utilidades del 22% en el ejercicio de 1985/86, en comparación con el de 1984/85. La Oficina de Telecomunicaciones (OFTEL) de la Dirección General anunció en noviembre de 1986 que las tarifas de BT se habían reducido un 8,5% anual durante el último trienio y que los costos unitarios habían bajado un 5% anual en los dos últimos años. Está en curso un programa de inversiones de gran escala (con un costo de alrededor de US\$ 3.000 millones anuales) encaminado a introducir la tecnología digital y las fibras ópticas en todo el sistema.

Anexo E

National Freight Corporation

La National Freight Corporation (NFC), una empresa de camiones con operaciones de transporte y almacenaje, fue ofrecida en venta al sector privado en febrero de 1982. Esta empresa de propiedad estatal había tenido pérdidas año tras año, y el gobierno comprobó que era muy difícil encontrar a alguien que se interesara en comprar un grupo de operaciones tan moribundo. Sin embargo, la gerencia y los trabajadores aprovecharon la oportunidad que se les ofrecía. Después de obtener cierto respaldo institucional en el mercado financiero (actualmente el 17% de las acciones está en poder de instituciones), propusieron la compra de la parte restante por una sociedad de la gerencia y los empleados, por una suma de £ 6,5

millones (o alrededor de US\$ 10 millones). En 1987, en la reunión anual de la empresa, se anunció que el valor patrimonial era 35 veces mayor que esa suma, a saber, £ 240 millones (US\$ 370 millones). Las acciones originales, por las cuales un empleado o un gerente habían pagado una libra esterlina, valen ahora (en 1987) muchas libras.

No es difícil imaginarse el cambio engendrado por la privatización en la actitud del personal. Actualmente la NFC está realizando un programa de inversiones de gran envergadura que prevé una considerable expansión de los servicios tanto nacionales como de ultramar.

CONFERENCIA

COMO SOBREVIVEN LAS DEMOCRACIAS*

Jean-Marie Benoist**

El siguiente trabajo entiende la subversión comunista como imperativo programático del marxismo. Para el autor, esta acción es inherente a los planteamientos ideológicos y doctrinarios de Marx y no corresponde, como a menudo se piensa, a simples prioridades u opciones políticas de los partidos comunistas que operan en el mundo. Según él, la presión revolucionaria que ejercen estas colectividades sobre el sistema democrático difícilmente se sostendría si no estuviera convalidada por el peso de una ideología totalizadora, beligerante y fundacional como lo es el marxismo. Luego de verificar la coherencia entre el pensamiento político de Marx, Lenin y Stalin, el artículo postula diversas iniciativas prácticas para resistir y sortear exitosamente la intensa lucha ideológica actualmente en curso.

I Aspectos de la Amenaza Comunista contra el Mundo Libre

Genealogía de la Amenaza

La estrategia de expansión del comunismo tiene sus raíces en la tesis contenida en *el Manifiesto* de Carlos Marx (1848). Cuando dicho autor dio a publicidad este texto, eran pocas las personas que creían en el éxito de sus proposiciones. Estas se basaban en la esperanza revolucionaria de un cambio radical y global, tanto en las relaciones humanas como en el status socioeconómico de la sociedad. Contenían una densa serie de argumentos que guardaban las apa-

* Trabajo presentado al simposio organizado en Washington por el National Republican Institute for International Affairs entre los días 2 y 4 de mayo de 1985. Traducido y publicado con la debida autorización.

** Profesor de Filosofía, egresado de l'Ecole Normale Superieure. Investigador del Colegio de Francia. Fundador del Centre Européen de Relations Internationales et de Stratégie (Ceris). Su obra más conocida es *Marx est mort*; París: Gallimard, 1970.

riencias y las pretensiones de una teoría científica. También exhibían un conjunto de mitologías: la promesa de una sociedad sin clases, que pondría fin a la alienación y a la explotación del hombre por el hombre. La combinación de tal pretensión científica y el mensaje cuasirreligioso de un hombre liberado que finalmente coincidía consigo mismo, produjo ese tipo de confianza sobre la cual se basó la visión misionera de la élite comunista y bolchevique del leninismo. Fueron la universalidad y el radicalismo de su visión histórica y la apelación al mito de la tabula rasa los que facilitaron la gradual difusión de dicho mensaje más bien utópico.

En sus comienzos, sin embargo, el marxismo se mantuvo en competencia con otras formas de socialismo: Fourier, Proudhon y Saint-Simon, que predicaban un socialismo de corte reformista y no aceptaban el predominio de puntos de vista revolucionarios extremos. Las dos primeras Internacionales se vieron todavía marcadas por el espíritu de la moderación: la Primera, reunida en 1864, ostentaba el sello de la influencia reformista de las ideas de Proudhon. La Segunda Internacional, establecida en 1889, adoptó las tesis marxistas, aunque los europeo-occidentales que la fundaron se mantuvieron dentro del marco de la representatividad parlamentaria y su política permaneció dentro de los límites de un cierto respeto hacia las instituciones democráticas.

Los extremistas no lograron imponer sus puntos de vista a las fracciones moderadas y los partidos socialistas y socialdemócratas de la era inmediatamente anterior a la primera guerra mundial no amenazaban aún en esencia a los derechos humanos.

El "cambio cualitativo" en el seno del movimiento proletario fue obra de Lenin, aunque ello no habría sido posible de no mediar el decisivo empleo de conceptos básicos pedidos en préstamo a las obras de Marx y también a los aspectos prometeicos de su doctrina. El marxismo-leninismo representa un cuerpo doctrinario ideológico cuyo atractivo no debe subestimarse. A pesar de que recientemente ha debido sobrellevar el colapso intelectual, causado por una refutación global canalizada a través de la extensa toma de conciencia que ha proclamado "la muerte de Marx y del marxismo",¹ todavía es el motor impulsor de una cruzada universal y de una estrategia de guerra hacia el mundo libre, llevada a cabo por la Unión Soviética contra las democracias bajo el estandarte de la "lucha de clases" y del implacable odio contra el capitalismo.

La potencialización y amplificación de los puntos de vista de Carlos Marx presentados por Lenin se manifiestan en tres áreas, las cuales pueden ser distinguidas para el fin de un análisis, no obstante que necesariamente deben ser percibidas como operando en conjunto.

1 Cf. Jean-Marie Benoist, *Marx est mort*, Gallimard, 1970, París, y revista *Time* del 5 de septiembre, 1977: "French New Philosophers Speak Out".

Lenin internacionalizó el mensaje de la revolución.

Radicalizó la lucha de clases hasta el punto de convertirla en una estrategia de conquista universal.

Empleó herramientas ideológicas y conceptuales para generar una dinámica de la acción política.

Recogeremos estos tres elementos en la composición de los aspectos más contemporáneos de la amenaza que actualmente encara el mundo libre y que éste no sólo debe contener, sino también revertir.

Internacionalización

Mientras Carlos Marx anunciaba el éxito del colectivismo únicamente en los países industrializados, Lenin, un ciudadano ruso, generó la ambición de universalizar el triunfo del comunismo para hacerlo prevalecer por doquier, incluso en países subdesarrollados. Y esto, basándose en una internacionalización del concepto netamente marxista de la lucha de clases, suscitó la guerra global en que nos hallamos contemporáneamente. Global en su campo planetario. "No es la victoria lo que ellos desean, sino el mundo" (Richard M. Nixon). Global, asimismo, por el empleo de todos los medios posibles: fuerza militar, intimidación militar, guerra indirecta de recursos, terrorismo, desinformación, desmoralización, corrupción de las élites, destrucción de los activos culturales y legales del mundo libre. El concepto de totalitarismo ha de ser sopesado en este contexto. Pero la responsabilidad que cabe a los conceptos y marcos de pensamiento marxista resulta clave en la razón que subyace a este planteamiento: mediante la universalización del concepto dialéctico de contradicción, obras de Lenin como *Materialismo y Empirocriticismo*, elaboraron una teoría bélica que descansa en el alcance extrapolado de conceptos que son genuinamente marxistas. Justamente en el empleo de "contradicción" y "lucha de clases" de un modo universal extendido yace todo un concepto de guerra contra el mundo libre y también la voluntad de imponer este modelo totalitario a todos los pueblos.²

La Radicalización Dentro de una Estrategia Global de Conquista

La segunda novedad del leninismo radica en el empleo de medios específicos para alcanzar fines bien definidos. Aquí percibimos,

- 2 Como veremos más adelante, la ambición de colocar el puño del empleo dialéctico de la contradicción sobre todas las culturas tal vez constituya una de las debilidades del marxismo-leninismo. Para nosotros constituye una necesidad insoslayable contribuir a que las culturas autóctonas de los pueblos reaccionen contra la colonización marxista-leninista de la mente: véase Egipto, Afganistán, incluso Irán en algunos aspectos; pero ciertamente África (la lucha de Savimbi, Gabón, etc.) y la tradición católica de América latina.

una vez más, la importancia clave de la ideología marxista. El aparato conceptual marxista prometía la gradual extinción del poder del Estado después de la revolución, aunque previamente el proletariado, un factor de liberación tanto como una "clase" liberada, debía establecer su dictadura. Este lapso fue concebido por Marx como una fase de transición.

Lenin recogió este último concepto y lo transformó en la noción de "medidas activas". El partido internacional que concebía el revolucionario ruso constituiría una élite, "los agentes de la conciencia", los bolcheviques, que serían únicamente revolucionarios de "núcleo duro", totalmente dedicados al comunismo, entrenados para la lucha y absolutamente disciplinados y capacitados para combinar la astucia con la fuerza para conquistar el poder. La dictadura del proletariado de hecho ha constituido el modo cómo una minoría determinada ha sido capaz de imponer su voluntad con el fin de establecer un régimen totalitario en un señalado país. El terror masivo, el terror de Estado, los encarcelamientos y las torturas llevados a cabo por la policía especializada llamada Tchecha", fueron los medios mediante los cuales Lenin y sus amigos convirtieron a la Rusia soviética en el bastión del comunismo internacional.

Stalin supo mejorar los métodos de organización y activación de la Tercera Internacional, perfeccionando así la técnica comunista para la conquista del poder y para el establecimiento de un régimen izquierdista totalitario en cualquier país. Cabe percatarse, sin embargo, que todo aquello que se ha censurado al stalinismo ya había sido previamente sancionado por el empleo del terror por parte de Lenin. Este fue el verdadero inventor del Gulag: en un telegrama que envió a Evguenia Bodganova Bosch, jefa de la sección local Penza de la "Tchecha", Lenin señaló el 9 de agosto de 1918: "He recibido su telegrama. Es indispensable organizar una guardia compuesta por las personas más fiables, cuidadosamente escogidas. Aplique terror inmisericorde contra los campesinos, los sacerdotes y los guardias blancos; envíe a los sospechosos a un campo de concentración (koncentracionnyjlager) fuera de la ciudad. Organice la expedición. Por favor telegrafíe ejecución órdenes". El término "campo de concentración" empleado por Lenin demuestra que el fue el inventor del terror como dispositivo masivo.

No puede pasarse por alto, sin embargo, que tal proceso de fanatismo y actividades criminales no habría sido posible de no mediar la tranquilidad de conciencia que el aparato conceptual marxista confiere a quienes emplean medios como la lucha de clases o tienen la profunda convicción interna de que se opera "en el sentido de la historia" o de la "hiperracionalidad" del marxismo en cuanto ciencia; es decir, todos estos factores conjuntamente justifican el hecho de que uno cometa esas malas acciones por una "causa justa". La estrategia soviética del terror, la voluntad de poder de los

bolcheviques, ya estaba contenida en la matriz del marxismo, considerado como ciencia y como discurso de la verdad.

El sueño prometeico compartido por Marx y Lenin es el sueño de la creación de un hombre nuevo que surge a partir de los escombros del "hombre antiguo". Y este es el lema de la Tercera Internacional, vinculada con la revolución de 1917: generar un nuevo mundo con una nueva naturaleza humana.

La Dinámica Política

Esto nos conduce hacia la tercera y tal vez más inquietante novedad del leninismo: el trabajo sistemático sobre los conceptos y la semántica de la ideología. Con el fin de cambiar al mundo, global y radicalmente, uno debe variar las percepciones que tiene la humanidad toda a través de la semántica y de los valores. Aquí es donde tocamos la verdadera labor de desorientación que acompaña toda la acción leninista y que cumple sus funciones modernas en la esfera de la desinformación y de la desmoralización de nuestras sociedades.

Esta dinámica de las medidas activas, que no sólo opera en el "newspeak" denunciado por Orwell en su *1984*, sino también en el surgimiento de un aparataje completamente nuevo de signos políticos, destinado a adquirir y mantener el poder, tiene una gran deuda con el concepto marxista de dialéctica y contradicción. La verdad se torna relativa y todo el conjunto de relaciones existente entre términos y conceptos se vuelve borroso a través de una movilidad que liquida al lenguaje mismo dentro de sí. Veremos que opera al inducir a la víctima de la desinformación a convertirse en el autor o coautor de la misma. La desinformación autoinfligida que afecta a nuestras propias sociedades contemporáneas es el inasible pero poderoso vástago de la relatividad inducida por la lógica dialéctica tomada en préstamo por Lenin de Marx.

El activo papel de distorsionador jugado por el marxismo-leninismo se despliega en dos frentes:

a Opera a expensas de culturas tradicionales y de códigos simbólicos: la tabula rasa que acarrea es tan dañina para las variadas culturas del Tercer Mundo, por ejemplo, que las más de las veces deja una sensación de frustración e ira, que el Occidente no explota debidamente contra la tiránica forma de lógica con que el marxismo sustituye los códigos tradicionales. Por ejemplo, la difusión universal de la contradicción, que alcanza su climax en la obra publicada por Mao en 1934 bajo el título *de Sobre la contradicción*, constituye una dañina falacia que es cada vez menos aceptada por los pueblos y las culturas que han debido sobrellevar la lógica y los métodos derivados de un modo de pensar dialéctico: países africanos, asiáticos y caribeños.

b La segunda acción de distorsión más importante deriva de la sospecha y culpa enteramente marxista que los comunistas cuelgan a lo que denominan "libertades formales" o libertades burguesas, a las que acusan de ser empleadas por las clases gobernantes y dominantes para reforzar su dominio y explotación de las "clases alienadas".

Se trata aquí de una zona de dramática contienda, en que la lógica de la dialéctica y la lógica del imperio de la ley se hallan enfrentadas en la raíz. El estado de derecho, las normas constitucionales, las formas éticas y jurídicas de respeto a la democracia y a la persona humana son calificadas por el marxismo-leninismo como meros instrumentos de dominio y su valor fundamental se ve destruido. Marx, Lenin, Mao y todos los teóricos de la revolución han atacado los fundamentos de la "sociedad civil" al intentar ridiculizar el mercado, aunque también al convertir las mediaciones legales de la sociedad civil en adversarias de la revolución, la cual, en su perspectiva, ha de ser alcanzada a través de la violencia, es decir, de la lucha de clases. El sueño ideológico de Marx de reconciliar al ciudadano y al hombre privado, en el hecho consiste en abolir, a través de la revolución, las libertades formales y el aparato de leyes y constituciones sobre el cual descansan. El conflicto de clases siempre será el objetivo del análisis, en cuanto subyace a las estructuras de superficie de la sociedad política o civil. El Estado burgués y la legislación burguesa serán igualmente condenados a parecer arcaicos y obsoletos frente a la realidad de la historia. Esta lucha se libra en nombre de la colectividad, que debe alcanzar su status de igualdad en una sociedad sin clases, aun si ello ocurre a expensas de la libertad. En forma similar, el concepto del respeto a la persona a través de disposiciones legales y constitucionales será calificado, tanto por Marx como por Lenin, como una despreciable actitud burguesa enraizada en el individualismo egoísta y vinculada con un enfoque posesivo de la propiedad.

La sospecha proyectada sobre el estado de derecho, la universalidad de los derechos humanos y el efecto local de la preservación de nuestras libertades a través de leyes, se mantiene en nuestros días bajo la forma de un muy particular status que los partidos comunistas de las democracias occidentales desean mantener para sí. Ellos se hallan insertos en el sistema, aparentemente jugando el juego de acuerdo con las reglas parlamentarias. Pero, en los hechos, están mirando dicho sistema desde adentro: el así llamado eurocomunismo de Italia y España, si bien en cuanto a apariencias es menos obediente a Moscú, en el plano concreto constituyó una variación táctica del mismo designio de siempre: avanzar la causa de la revolución a través de todos los medios, incluyendo los legales, aunque esta vez en una relación de infiltración dentro del aparato del Estado burgués. En Francia sucedió recientemente que la sección de arbitraje del Consejo de Estado, que debe pronunciarse en los casos de fraude electoral, corrió el riesgo de ser entregada a un funcionario co-

munista, el famoso abogado Braibant, que es un distinguido miembro del Consejo de Estado. Sólo en el último minuto abandonó el intento el gobierno socialista. Pero la situación habría sido extremadamente peligrosa, dado que se reconoce ampliamente que en todas y cada una de las elecciones políticas francesas los comunistas organizan un masivo fraude mediante el relleno extra de las urnas electorales y el empleo de otras supercherías. La corte que debe juzgar estas prácticas delictuales habría quedado en manos de un magistrado que comparte su ideología con los supuestos autores del fraude. La democracia habría resultado de veras perjudicada en esta tenaz dialéctica. Este caso demuestra cuán frágil puede ser el estado de derecho frente a aquellas que aparentan respetarlo, pero que con sus actos son capaces de sobrepasarlo e incluso de desdeñarlo hasta el punto de emplearlo en su favor o de destruirlo completamente mediante el desprecio a la ley o esa forma tan particular de violencia política que representa el fraude electoral. La Nicaragua de nuestros días, en franca oposición con la limpieza de los comicios celebrados en El Salvador, nos entrega la medida del desdén que un Estado marxista-leninista es capaz de exhibir frente a las libertades civiles y formales. Managua organiza una farsa electoral en el momento que más acomoda a la revolución sandinista a fin de consolidar a través de las apariencias de la legalidad el arbitrio de su poder revolucionario.

II La Lucha Ideológica

Este periplo por la genealogía del marxismo-leninismo fue necesario para develar dos realidades. La primera es la profunda interferencia de la filosofía e ideología marxistas con el plan leninista de una estrategia para la conquista universal. El expansionismo comunista no sería capaz de avanzar en su plan planetario de conquista y subversión si no se viera convalidado y pudiera arraigar en el sustrato que le confiere la ideología marxista. En uno de sus famosos discursos ante el Soviet Supremo, Andropov reafirmó que la ideología constituye el suelo privilegiado donde tendrá lugar el combate definitivo entre el comunismo y el capitalismo. La extensión de la lucha de clases al Tercer Mundo bajo la forma de una ideología conocida como "tercermundismo", recientemente criticada por Carlos Rangel, es una de las formas que adquiere esta ideología. Lo que está en juego es la maestría sobre aquello que los marxistas apodan "superestructuras", que no son simplemente el reflejo de las contradicciones de la infraestructura socioeconómica, sino, tal como lo señala Althusser en su obra *Contradicción y Sobredeterminación*, constituyen un factor determinante clave que Lenin puso de manifiesto en su eficiencia. Esta estrecha relación entre ideología marxista y estrategia leninista nos permite darnos cuenta de cómo operan conjuntamente sobre los puntos vulnerables de la "sociedad abierta". Uno de los suelos fértiles para esta acción es el campo de

las libertades civiles, que por definición son pluralistas y fáciles de subvertir, gracias al doble lenguaje de los leninistas. Veremos, sin embargo, que el potencial de resistencia de las democracias yace en la reafirmación misma del estado de derecho y del imperio de la ley como arma contra la subversión.

El segundo orden de realidades con que nos encontramos se halla en la conformación del escenario empleado por la revolución mundial para intentar subvertir o conquistarnos. Las tres principales estructuras que operan en el leninismo todavía se hallan operando: internacionalización de la lucha de clases; radicalización del proceso revolucionario, y ataque contra la cultura, las libertades formales y la mente de las personas. Nos confieren la matriz de los dispositivos que todavía encuentran aplicación. Sea cual sea la sofisticación alcanzada por el ajedrecista que nos amenaza a través de la intimidación militar, el esquema aplicado ha sido el mismo desde 1917 en adelante.

Aspectos Modernos de la Amenaza

Todo el mundo se encuentra actualmente bien informado acerca de los aspectos militares de la amenaza, incluyendo los esfuerzos realizados por nuestros adversarios para intentar desacoplar a Estados Unidos de sus aliados: acciones de los grupos pacifistas contra el despliegue de los euromisiles, guerra de propaganda contra la Iniciativa de Defensa Estratégica (IDE), construcción de una tendencia neutralista en el centro de Europa, particularmente en Alemania, cuyo pueblo es manipulado con el señuelo de la reunificación.

Estos ejemplos muestran en qué grado la amenaza debe ser concebida en términos de una estrategia global, no sólo en el sentido planetario de la palabra, sino principalmente en términos de interacciones estructurales entre todos los dominios que están en manos del ajedrecista.

A esta estrategia global podremos responder mediante otra estrategia global que no halle su eficiencia en el cultivo de una imagen "simétrica", sino en la habilidad de hacer un buen uso de aquella asimetría que torna al mundo libre fundamentalmente diferente de un mundo totalitario. Destrozar la imagen en el espejo es una de las principales reglas de pensamiento que salvaguarda a las democracias de la ingenuidad de proyectar sus propios marcos mentales de referencia en el análisis del adversario: los lavados de cerebro en relación al liberalismo de Andropov o la magnífica sonrisa de Gorbachev constituyen dos patéticos y recientes ejemplos del tipo de trampas a las que conduce al Occidente su sicología "egomórfica". Proyectar en una estructura "simétrica" las categorías con que uno mide al adversario en negociaciones tales como las de Ginebra ya constituye un modo de perder el ciento por ciento de la negociación. Es una forma de rendición.

Debemos desenredarnos a nosotros mismos de esta burda actitud de reflejar a los soviéticos en un espejo y ello debe ir acompañado de la primera de nuestras reglas de supervivencia: información e integración de esa información en una estructura de análisis que permita una reconstrucción de la estrategia y las tácticas del adversario en se y per se.

Informarnos nosotros mismos, informar a nuestra juventud e informar a los países del Tercer Mundo que desean resistir la asonada leninista, presupone que nosotros tengamos la posibilidad de analizar los hechos de hoy a la luz de un conocimiento histórico y dialéctico profundamente arraigado, que debe ser ofrecido a los estudiantes ya en sus años de escuela básica. Si no se opta por esto como una forma de toma de conciencia tan importante en la escuela como la misma oración, estaremos condenados a recibir en las próximas décadas, con fatal regularidad, a desatinados e ingenuos "expertos" del Departamento de Estado, así como a diplomáticos meramente unidimensionales, los que, inconscientes de los clásicos del leninismo, describirán a Daniel Ortega como un buen tipo digno de fiar, siendo incapaces de ver la realidad de sus estratagemas. El círculo que debe romperse es aquel de un tipo de información incestuoso que permite a los demócratas replegarse bajo el manto de una desinformación autoinfligida: por ejemplo, la cobertura de Nicaragua por revistas noticiosas totalmente carentes de conciencia en relación al verdadero escenario leninista que encaran, y ello debido a la total ignorancia de los periodistas en materia de leninismo y procesos dialécticos, todo lo cual repercute en que los congresistas norteamericanos terminan viendo en Ortega a un decente socialdemócrata, opinión que en las revistas será inevitablemente corroborada por algunas monjas cuasianalfabetas que se deshacen en preces al sandinismo. Nadie en ningún momento percibe lo que realmente ocurre y qué es lo que hace a esta revolución centroamericana tan parecida a la bolchevique de 1917 (la cual, incidentalmente, fue tan ingenuamente subsidiada por los liberales norteamericanos). El voto negativo que (en un comienzo) emitió la Cámara de Representantes en relación a la ayuda a los "contras", se obtuvo de un modo que revela la absoluta virginidad de la mente de los congresistas en relación a lo que puede ser un escenario marxista-leninista clásico.

Deben diseñarse un esquema informativo y un proyecto educativo para reconstruir la conciencia respecto de la estrategia global empleada por el adversario y para evitar el devastador efecto del enfoque fragmentario de una realidad que es dialéctica.

El otro tipo de asimetría que las democracias deben cultivar por su propio bien concierne a la diferencia estructural de su estrategia contra la de los soviéticos: afortunadamente es eso lo que ocurre en el Pentágono, a nivel de estrategia militar, donde la disuasión depende menos de un almacenamiento cuantitativo de misiles, destinado a igualar las monstruosas cantidades de armas del sobredimensionado arsenal soviético, que de la multiplicación, en la red

defensiva, de las zonas de incertidumbre en relación al tiempo de empleo de las armas y en relación a la heterogeneidad de su naturaleza. El dialéctico y ajedrecista que nos amenaza se ve confundido por este conjunto de indeterminaciones, que se ve paradójicamente reforzado en su eficiencia por la multipolaridad de las fuerzas aliadas. Las fuerzas nucleares estratégicas de Gran Bretaña y Francia son uno de los activos de la Alianza Occidental, en virtud de la asimetría que suman a la red defensiva, generando otra zona de incertidumbre, tal como haría la bomba N y como de seguro lo hará la IDE. La totalidad del constante esfuerzo de los leninistas ha consistido en tratar de reducir estas zonas de incertidumbre que constituyen el escudo protector de la Alianza y los factores que salvan a la democracia: campañas pacifistas contra el despliegue de los euromisiles, los esfuerzos para incluir las fuerzas estratégicas de Francia y Gran Bretaña en el campo de lo negociable en Ginebra, los fieros ataques contra el proyecto de investigación de la IDE, etc.

Este principio de asimetría debe ser extendido desde la esfera netamente militar hacia la estrategia general que debemos concebir contra la amenaza. Pues dicha amenaza no es solamente militar; también es indirecta, y sus aspectos militares están integrados en una perspectiva más amplia: en, por ejemplo, la Doctrina Grecko de expansión del Ejército Rojo hacia los países vecinos (Afganistán, la Europa post Yalta), a la Doctrina Grochkow, que ha sumado operaciones remotas merced a la supremacía en los mares gracias a la Armada soviética y gracias a la acción de delegados y vicarios o representantes: Castro, los alemanes del Este, los norcoreanos, los libios y, ahora, los sandinistas. Pero este despliegue en sí debe ser visto como integrado a una estrategia más vasta, inspirada en los principios del pensador chino del siglo V antes de nuestra era, Sun Tzu. Su principal principio queda resumido en el siguiente aforismo: "El supremo arte de la guerra reside en someter al enemigo sin luchar (sin manchar la propia espada con sangre)". El modo cómo son explotados los puntos débiles de las democracias se inscribe en la red de Sun Tzu, donde cada elemento, incluyendo los militares, no juega un papel per se, sino también, y principalmente, en función de su valor estructural y de relación sintáctica y semántica, tal como ocurre con las piezas heterogéneas sobre el tablero del ajedrez.

Hay tres ejemplos para ilustrar este punto:

La guerra de los recursos, con la cual los soviéticos intentan privar a Occidente de los vitales recursos petroleros y minerales con la finalidad de asfixiar sus economías. La presencia cubana en Angola y la campaña contra Sudáfrica se relacionan con un escenario que acabaría por desangrar totalmente a los europeos occidentales si tales esfuerzos tienen éxito en el África austral. Y aquí resulta triste observar que empresas petroleras norteamericanas se rinden para facilitar tal golpe bajo contra la solidaridad del mundo libre.

El modo cómo son trabajadas las situaciones políticas del Oriente Medio revela la misma combinación de las estrategias de Gretchko, Gorchkov y Sun Tzu: al desestabilizar a Israel y al arruinar las posibilidades de acercamiento entre el Estado judío y los árabes moderados, esta estrategia expansionista a través de los delegados de la OLP se vincula con la estrategia que tiende a cortar el suministro de crudo a Europa occidental. La misma estrategia se aplica actualmente contra Pakistán.

La desinformación y el terrorismo son los otros dos dispositivos empleados conjuntamente con la estrategia de Sun Tzu. La desinformación no es sólo la transmisión de mentiras o de noticias falsas a través de los canales de comunicación habituales. También consiste en subvertir los valores morales de un país y en infligir sentimiento de culpa en algunos pueblos o naciones a fin de tornarlos más vulnerables ante la propaganda y las maniobras políticas tendientes a debilitarlos. Una reciente campaña desarrollada en Francia en relación a un supuesto racismo, la culpabilidad manipulada en las mentes de los alemanes para conducirlos hacia el pacifismo y la neutralidad con el señuelo de la reunificación a cualquier precio y el consiguiente alejamiento de la Europa democrática, son sólo unas pocas instancias que muestran el papel de la manipulación que se vincula a la desinformación. El modelo ideal de desinformación es aquel en que la víctima se convierte en el autor de su propia intoxicación: la manipulación de la culpa vietnamita en las mentes norteamericanas para lograr que los Estados Unidos se retiren del Líbano ha sido combinada con la peor especie de terrorismo. Y la profunda estructura así generada conduce a un deseo de aislamiento que opera en Nicaragua y que pronto comenzará a operar en relación a la presencia norteamericana en Europa, específicamente en Alemania.

La subversión de la moral y la manipulación de la opinión constituyen operaciones conexas en este campo de la desinformación, que han sido estupidamente analizadas por Roy Godson en su obra *Desinformatzia*.

Lo único que deseo mostrar es el modo cómo funcionan en una relación de interdependencia con otros aspectos de la estrategia de Sun Tzu.

Habiendo fracasado la manipulación del movimiento pacifista europeo, que arreció en 1983 y 1984 contra el despliegue de los misiles Pershing y Crucero, dado que dichos armamentos fueron finalmente instalados, la nueva táctica es ahora una táctica de desmoralización y manipulación de la opinión pública; por ejemplo, el tema del despliegue de misiles, que invadió la campaña electoral belga con la finalidad de hacer triunfar un gobierno socialista que detendría dicho despliegue. Al mismo tiempo, el "signo" del terrorismo (el "signo" que, por supuesto, mata, pero que no constituye terror masivo) con el fin de generar, a través de golpes "quirúrgicos", un rechazo generalizado contra la presencia de la Otan: el asesinato del

general Audran por las Brigadas de Acción Directa en Francia y las acciones anti-Otan en Bélgica, obra de las Células Combatientes Comunistas. En lo que constituye una suerte de ideograma multipolar, el terrorismo golpea en una perspectiva de red a fin de generar el deseo de ver expulsada a la Otan de Europa (ya que así la Alianza occidental es vista por la opinión pública como causa de problemas no solicitados), y para generar en la opinión pública estadounidense el deseo de repatriar a los muchachos cuyas vidas son amenazadas por el terrorismo, tal como les sucedía en el Líbano.

Paralelamente se hace todo lo posible por reemplazar los actuales gobiernos conservadores por otros socialdemócratas o por miembros de la infiltrada Internacional Socialista: Brandt en Alemania, Kinnock en Gran Bretaña, los que comenzarían por congelar el despliegue bélico disuasivo. Resultado de esta estrategia Sun Tzu multipolar: desacoplamiento de los Estados Unidos de sus aliados europeos para debilitar la Alianza y para poder reforzar el proceso de finlandización de Europa occidental.

La respuesta necesariamente aguda de las democracias contra este tipo de peligro no puede ser ni la censura ni el retraimiento. Tal tentación constituiría una trampa. Contra la desinformación debe aplicarse el antídoto de la información. Información a través de la educación en la escuela, aunque también a través de una exacta veracidad en los medios de comunicación. La película "The Killing Fields" (Los Gritos del Silencio) ha sido una maniobra excesivamente débil para restaurar el conocimiento de la verdadera naturaleza del comunismo. Juega en exceso con el sentimiento de culpa de los periodistas liberales y muestra al actual régimen vietnamita como un liberador después de las atrocidades camboyanas. Uno debe avanzar tres pasos más en dirección a la cultura popular recordando al estimado público, de un modo verdaderamente palpable, cuál es la verdadera naturaleza del comunismo.

La exactitud en los medios de comunicación también implica que las agencias noticiosas y emisoras radiales deben verter verdad de un modo crítico. Radio Martí, Radio Europa Libre, Radio Libertad, son medios para combatir contra la desinformación en países sometidos a la férula comunista. Pero en casa se requiere con urgencia del mismo antídoto. Y esto debe ir paralelo con la rehabilitación de valores fundamentales en la ética (respeto por la persona humana) y la política (mejor conocimiento de lo que significa constitucionalismo, y el modo cómo nuestras leyes democráticas constituyen el mejor estado de cosas que es actualmente posible). Una orgullosa reconstitución de nuestras libertades civiles debe ir paralela con un creciente conocimiento de lo que realmente es el comunismo soviético y de lo que ha sido por espacio de 70 años. Hay que regenerar también la memoria de aquellas personas que en nuestras legaciones en el extranjero se ven demasiado inclinadas a dejarse capturar por el encanto de Gorbachev o el ingenio de Arbatov. Generar una estrategia global a través de una gran red, que sería

asimétrica en comparación con la estrategia global del adversario, significa que debemos jugar Gó* cuando éste se dedica al ajedrez.

De Cómo Podrían Sobrevivir las Democracias

Jugar al Gó enfrente del ajedrecista imbuido en Sun Tzu significa el imperativo de abandonar en nuestra estrategia la obsesión ontológica propia de una cultura dicotómica, originada en nuestra formación cartesiana, lockiana y milliana.

En nuestra estrategia deberíamos abandonar el reino del universalismo abstracto para provecho de un respeto a las singularidades en el marco de la estructura del respeto universal de la persona. Y deberíamos librarnos de la lógica binaria de 1/0, que es la plaga que nos acarreó el positivismo. Dado que no podemos recurrir sistemáticamente al terrorismo y a la extorsión, cosa que nos igualaría con nuestros enemigos y también convertiría nuestros valores en algo indigno de ser defendido, debemos seguir siendo un ejemplo y una esperanza para aquellas naciones que recurren a nosotros no solamente en busca de asistencia económica y militar, sino también en busca de un liderazgo moral y cultural. Esta reafirmación ideológica de nosotros mismos debe ser hecha palpable a los países del Tercer Mundo a través de un concepto y un contexto de respeto por sus respectivas singularidades culturales; renunciando a nuestro propio etnocentrismo, deberíamos también ser capaces de modificar nuestros estándares políticos y morales a fin de evitar imponer a nuestros amigos y aliados categorías y esquemas absolutos del tipo "todo o nada". Jean Kirkpatrick nos ha señalado el rumbo en su obra *Dictaduras y Dualidad de Criterios* " ** Nosotro no promovemos suficientemente frente a nuestra opinión pública el hecho de que las así llamadas dictaduras de derecha del Caribe y el resto de América latina han sido capaces de restaurar la democracia y el imperio de la ley, cuando hasta el momento no tenemos ejemplo a la vista —con la excepción de Grenada— de un régimen comunista revirtiendo su dictadura del proletariado en una genuina democracia. Esta asimetría debiera ser publicitada por doquier y debiéramos sentirnos orgullosos del resurgimiento de la democracia entre nuestros aliados, sin lamentarnos acerca de determinados aspectos que aún no calzan con nuestro modo de ver las cosas. Ser menos absolutos y menos "ontológicos" en relación a estas materias significa que deberíamos alentar los gérmenes de la democracia cada vez que ellos se manifiesten (El Salvador, Sudáfrica) sin imponer la presión de la pe-

* N. del E.: Sofisticado juego de sobremesa en el cual intervienen dos participantes y cuyos orígenes se remontan a China, 2 milenios a.C. Se juega sobre un complejo tablero que tiene más de 350 intersecciones. Sería el origen del actual y simplificado "tablero chino".

** Para Una versión en castellano, ver Jeane Kirkpatrick, *Dictaduras y Dualidad de Criterios*, Estudios Públicos, NO 4-5, 1981. (Nota del Editor.)

sada carga de exigencias inmediatas, que suelen no respetar la cultura y las tradiciones de esos países y que constituyen parámetros claves no sólo para su propia supervivencia espiritual sino que también un arma contra el principio comunista de la tabla rasa.

Cabe diseñar una axiomática democrática como complemento de una axiología democrática y ética. La universalidad de nuestra lucha por el respeto de los derechos humanos debe comprender un área en que necesariamente se respete el punto de la singularidad. Por ejemplo, si comparamos Marruecos con Argelia, y aun considerando que en ambos casos el respeto por la seguridad de los opositores políticos no es observado de modo satisfactorio, podemos regocijarnos ante el hecho de que el pluralismo cultural, de la prensa y de la vida parlamentaria prima más en Marruecos que en la socialista Argelia. Y ello nos podría entregar una tabla para medir la eficiencia de una democracia.

Aquellas personas que hoy en día protestan violentamente contra el "apartheid" vigente en Sudáfrica, sin percatarse de la verdadera explosión que traería instantáneamente la aplicación de la fórmula "un hombre un voto", debieran darse cuenta de que en Francia, "la madre patria de los derechos humanos", la porción femenina de su población vivía en un virtual "apartheid" político hasta el año 1946, cuando se otorgó el derecho a voto a las mujeres, cosa que no hacen hasta la fecha algunos cantones suizos.

El campo axiomático de la democracia supone una combinación de presión e incentivos.

Presión sobre los gobernantes no-democráticos para que permitan, dentro de un margen razonable, un mejor respeto de los derechos humanos y una restauración gradual del estado de derecho, e incentivos para movilizar a la población demostrándole que sus valores tradicionales son respetados y no violados. El equilibrio reside en la articulación entre el Estado y la sociedad civil, bajo una promoción ad hoc y acorde con la diversidad de situaciones singulares de las semillas del pluralismo, cosa que no amenazaría a la democracia al descartar su infiltración por la propaganda soviética. Esto debe ir acompañado de la resurrección de una forma contractual de relaciones, posible de combinar con procedimientos de mercado, y desarrollar el sentido de la responsabilidad, no solamente a nivel de las élites, sino también en los diversos sustratos de la sociedad civil.

Allí cabe emplear la semántica y la simbología. No habría, en verdad, un verdadero motivo para advertir a las jóvenes y frágiles democracias latinoamericanas contra el peligro del castrismo si no se procede a explicitar el papel del castrismo en su funcionamiento delegado en otras partes. Esto supone una pedagogía que logre desenfocar las obsesiones de una población determinada de su propio y aislado campo, ayudando a revelar o demostrar que en la vecindad no sólo opera una estructura tipo dominó, sino que existe una red mundial de subversión y opresión que arranca del régimen de tipo marxista-leninista. Sería necesario, por ejemplo, difundir el conoci-

qué del Islam podría ser referido a nuestro propio concepto de humanismo, constituye una empresa encomiable que supone que uno penetra más en el mundo de nuestros interlocutores a través de un estudio profundo y una colaboración contractual con ellos. Enaltecer las creencias espirituales y religiosas de los combatientes islámicos contra la opresión leninista atea constituye un deber democrático que no debe verse inhibido por el temor a reforzar el integrismo islámico. De modo similar, el papel jugado por la Iglesia Católica en Latinoamérica como custodio de derechos humanos concretos y de las libertades, es el mejor aliado que pudiera concebirse para hacer frente a la desviación de la Teología de la Liberación y al trabajo de la subversión castrista.

Frente al aparato dialéctico de la contradicción leninista, las democracias debieran aprender la lección impartida por la red de disuasión multipolar. A fin de reconquistar los territorios que han sido capturados por las fuerzas de la opresión y entregarlos a la libertad y la democracia, deben emplearse múltiples tácticas, introduciendo una red estructural que guiaría los gestos singulares a través de una estrategia de desplazamiento y en la que no habría necesidad de reunificar u homogeneizar su materialización.

Dentro del horizonte de los valores universales de la democracia debiera introducirse una respuesta flexible en estas materias culturales, aunque también cabe imaginar iniciativas inesperadas como desafíos que no amenazan la paz del mundo pero que ayudan a los combatientes de la libertad a emplear de un modo más eficiente los tesoros del derecho, de la cultura y todos los medios que la estrategia soviética de largo plazo ha dejado inabarcados en su cínico procedimiento. En lugar de correr al Kremlin para abrazar a Arbatov inmediatamente después del abatimiento de la aeronave civil coreana, un buen jugador de Gó habría meditado acerca de una serie más estructural de movidas. Pero la posibilidad de tales movidas supone memoria, análisis y una fuerza de voluntad que recién ahora se constituye en una potencialidad latente de las democracias y que debiera ser llevada a la realidad de un modo mejor integrado.

III Conclusiones

Mis observaciones finales serán formuladas como un conjunto de recomendaciones, que se atenderán, a modo de guía, a los principios de Sun Tzu.

Uno recuerda que el consejo entregado por Sun Tzu al estratega reza como sigue: "Conócete a ti mismo, conoce a tu adversario". Si uno se conoce a sí mismo sin conocer al adversario, y si uno conoce al adversario sin conocerse a sí mismo, las posibilidades de obtener una victoria son del cincuenta por ciento. Si uno se conoce a sí mismo y conoce a su adversario, se tendrá éxito en todas las batallas. Pero si uno no se conoce ni a sí mismo ni a su adversario, se tendrá que temer lo peor.

Conocerse a Sí Mismo

La primera recomendación tiene que ver con educación e información. Es de máxima urgencia que en la totalidad del mundo occidental se restablezca la cultura de la democracia como una materia propia de la vida escolar y de la vida académica. Ello no podrá lograrse sin una rehabilitación de las humanidades; vería con sumo placer que los futuros comandantes de sus fuerzas armadas no reciban sólo un entrenamiento técnico del más alto nivel, sino que también un nuevo curso de humanidades. Sin una educación ética y una instrucción cívica, ¿cómo podemos desear que nuestra juventud tenga alguna idea acerca de aquello por lo cual habrá de combatir?

Información: la exactitud de las informaciones divulgadas por los medios de comunicación ciertamente deberá ser obtenida a través de un proceso que confrontaría aquello que se escriba en la prensa o se diga a través de los medios audiovisuales. Pero éstas son observaciones a posteriori. Sería muchísimo más eficiente contribuir a que los periodistas y comunicadores reciban una buena formación en filosofía e historia para que puedan cultivar la deontología en la información con sus propios medios e inventar sus propios anticuerpos contra la ponzoña de la desinformación. Ha llegado la hora de que los comunicadores se desprendan de un marco intelectual conductista, con todos sus reflejos lineales, para ingresar a una perspectiva más amplia y abarcadora de los asuntos que conmueven a su sociedad y al mundo entero. Esto, por supuesto, también se aplica a los políticos.

Montesquieu, en su *Esprit de Lois*, recomendaba incentivar el "amor" por las instituciones. Esto sigue siendo verdadero y valedero en nuestros días. Constituye el único modo de asegurar que el odio contra nuestra sociedad de libre comercio, de capitalismo y de nuestras instituciones constitucionales no sea inducido en las mentes de nuestra élite por la propaganda marxista, que constituye el modo de pensar más arcaico de todos. Ha llegado la hora de hacer frente y resistir, tanto en el hogar como en los campus académicos, el efecto de una ponzoña obsoleta.

La relectura de Kant, Tocqueville, Montesquieu y de los Padres Fundadores constituye un deber perentorio.

Conocer al Adversario

La intolerable ingenuidad de las élites occidentales en términos de una búsqueda de acuerdo con los soviéticos siempre se basa en las falacias psicológicas inducidas por la imagen "simétrica" que los occidentales aplican con obstinación al régimen soviético, buscando razonar sobre éste en los mismos términos en que él mismo se concibe. Dada la historia y la estructura del régimen comunista, sólo es

una ilusión concebir que algunos de sus gobernantes puedan ser más suaves o "más liberales" que otros: si sobrevivieron y alcanzaron la cima, es porque son tan astutos y cínicos y ortodoxos como el propio Stalin. La distensión y "el truco de tender el lazo" son apenas otros ejemplos que testimonian cuán ingenuos han sido los occidentales.

Conocer al adversario significa que debemos paliar por doquier la ignorancia de la verdadera naturaleza del comunismo. El estudio del leninismo debiera constituir materia obligada en la formación de los futuros diplomáticos. Pero también implica el conocimiento de las debilidades de ese régimen, a fin de explotarlas. De tal principio podrían deducirse una serie de reglas:

a Clara Identificación del Adversario

Esto significa que uno debiera tener perspicacia suficiente para descifrar desde un comienzo el establecimiento de una estrategia leninista en forma de artera manipulación tras la supuesta acción "democrática" de los sandinistas. En verdad, no deberíamos haber aguardado la entrevista concedida por Tomás Borge a la revista *Playboy* para comprender que los sandinistas son leninistas.

b Conocer las Propias Fortalezas y Debilidades Tanto Como Aquellas del Adversario

Esto habría resultado efectivo tras la invasión de Afganistán o después del abatimiento de la aeronave KAL, si los occidentales hubieran sido capaces de organizar un boicot concertado.

c Reforzar la Solidaridad entre las Democracias

La estrategia de división curial es de autoderrota. Tenemos que hacer más en términos de acciones conjuntas; tal como lo expresó el Rey Hassan de Marruecos, nosotros somos un rebaño encerrado y ellos un clan. Seamos nosotros un clan: reforzamiento de Cocom contra la transferencia tecnológica, acciones concertadas para un boicot granelero, acción concertada contra el truco de tender trampas.

d El Adversario Debe Cesar en su Explotación de la Generosidad del Mundo Libre

Las medidas comerciales, si están bien diseñadas, pueden ser eficientes no sólo en el nivel económico sino también como símbolos.

e Desarrollo de una Estrategia Democrática de Largo Plazo en Lugar de una serie Pavloniana Reactiva de Indignaciones que Dura Tres Meses y que es tan sólo retórica

Esta estrategia de largo plazo implica varios principios directrices: hay que dejar de pensar en términos de "todo o nada"; los progresos de la democratización sólo pueden ser evaluados en el marco de una "axiomática" y de acuerdo a una escala comparativa. No se trata de ser relativistas, sino que de un modo de explotar fructíferamente las "constantes de relación" de la democracia al injertar medidas democráticas en regímenes no-democráticos. Las mejoras latinoamericanas al respecto son bastante ejemplares.

La confianza depositada por los demócratas en las fuerzas de la socialdemocracia se ve ahora refutada por la evolución de la Internacional Socialdemócrata, que ha sido vastamente infiltrada por los soviéticos y sus delegados (Véanse los casos de Grenada, el "affair" Guillaume, el neutralismo sueco, etc.). Los socialdemócratas ya no son capaces de jugar el papel de dique contra el comunismo. La vulnerabilidad de la Francia socialista también da testimonio de este hecho.

El mundo libre debe decididamente apostar a las fuerzas conservadoras que restauran paralelamente la libertad de comercio y las libertades personales. El centro de gravedad de las democracias después de períodos de regímenes fascistas o militares se halla definitivamente a la derecha. El reforzamiento de una internacional conservadora y la definición de su papel en la asesoría de los progresos democráticos en todo el mundo constituye actualmente una urgente necesidad.

Debe establecerse un vínculo entre los niveles políticos de la democracia en los países no europeos y no norteamericanos y el nivel ético y espiritual. Sólo un decidido apoyo a la Iglesia Católica en Latinoamérica contribuirá a fomentar una política realista de respeto por la persona y la dignidad humanas. Estamos llegando al instante en que las fuerzas espirituales consolidarán las cartas de triunfo de la democracia frente al cinismo fascista y al expansionismo castrista, pues ellas se hallan profundamente arraigadas en las tradiciones culturales de los países en cuestión, que no necesariamente se sienten atraídos por la lectura de Locke o de Jefferson. Salimos de la definición etnocéntrica abstracta de nuestros valores constituye una necesidad. Y podemos avanzar muy rápidamente por esta línea, más aprisa que los soviéticos que tan sólo piensan en categorías de "masas". Un individualismo posesivo del libre comercio no siempre es la respuesta. Los valores personales de la libertad en el marco de comunidades de relación respetadas pueden operar, pero la dimensión religiosa es esencial aquí. Los activos de lo irracional, del simbolismo y de las tradiciones culturales son parte constitutiva de los axiomas democráticos.

La democracia no constituye un sistema, sino una red. Siguiendo a Sun Tzu, debemos reinventar la fluidez dentro del sistema frente a la engañosa apariencia de poder de un adversario estático.

ENSAYO

EL ESTADO LIBERAL*

Pedro Schwartz**

La división del espectro político en izquierda y derecha, en defensores de los intereses de clase del proletariado y de los intereses de clase de los pudientes, no tiene sentido hoy.

La verdadera división, la que corresponde a los verdaderos problemas de la sociedad contemporánea, es la que separa dos ideologías: la de los socialistas de todas clases, de izquierdas y de derechas, para quienes prima el carácter colectivo, social, interventor de la actividad estatal; la de los liberales, para quienes el fin primordial del Estado consiste en crear y defender el marco legal e institucional en el que pueda florecer el individuo. La división real es la que distingue entre quienes quieren conservar el Estado paternalista y quienes buscan restaurar el Estado liberal.

En esta conferencia el autor hace un análisis del "Estado Liberal" con énfasis en el caso español. Propone un "Programa para la Libertad y la Prosperidad", referido al poder, la ley, el gasto público y los impuestos. Luego se ocupa de la estrategia política que, a su juicio, deberían llevar a cabo los partidarios de las ideas liberales, dados los tiempos que corren.

* Conferencia pronunciada en el Club Siglo XXI, en Madrid, el 22 de marzo de 1984. Se publica con la debida autorización.

** Catedrático de Historia de las Doctrinas Económicas en la Universidad Complutense de Madrid, uno de los rectores del Instituto de Economía de Mercado, Honorary Research Fellow del University College de Londres, diputado al Congreso en el Grupo Popular y portavoz de la Comisión de Presupuestos. Es también Secretario General de Unión Liberal. Ha escrito, entre otras obras, *La nueva economía política de J. Stuart Mill*, *El Banco de España, una historia económica*, *El Producto Nacional de Industria, 1941-1976* (en colaboración con Jesús Manuel González), *Empresa y Libertad*, así como numerosos trabajos científicos y artículos periodísticos.

"No hay alguno que no exija de Vuestra Alteza nuevas leyes para mejorar la agricultura, sin reflexionar que las causas de su atraso están por la mayor parte en las leyes mismas, y que, por consiguiente, no se debía tratar de multiplicarlas sino de disminuirlas; no tanto de establecer leyes nuevas, como de derogar las antiguas".

G. M. de Jovellanos
(*Informe en el Expediente de la Ley Agraria, 1795*)

" ¡Qué desafortunados efectos tienen todas las reglamentaciones del sistema mercantil (ista)! No sólo introducen desórdenes muy peligrosos en el estado del cuerpo político, sino que, además, son desórdenes muy difíciles de remediar, sin ocasionar, al menos por un tiempo, perturbaciones aún mayores".

A. Smith
(*Riqueza de las Naciones, 1776*)

El Liberal, en Busca de Sí Mismo

Los liberales no sólo estamos divididos políticamente en dos grupos que siguen caminos electorales diferentes, sino que, además, hemos perdido el norte ideológico. Ni nosotros ni el público parecemos saber ya qué distingue a un liberal de un socialista o de un conservador, ni si puede hablarse del liberalismo como un credo político bien trabado con una misión que realizar.

Para muchos, el liberalismo es un talante, una forma de enfrentarse con la vida, una expresión de la urbanidad, como el lavarse todos los días o el comer con buenas maneras. Parece como si el liberalismo se hubiese convertido en patrimonio de todos los demócratas: los socialistas son socialistas "a fuer de liberales". Los conservadores niegan ser conservadores a secas y reclaman el título de "liberal-conservadores".

Mientras se divide su heredad, los liberales intentan recobrar el favor del público vistiéndose con ropajes que no son los suyos. Unos echan agua al vino individualista, espíritu esencial del liberalismo, y adoptan posturas paternalistas y socializantes que los propios trabajadores no defienden sino por miedo a lo desconocido. Otros pretenden poner puertas al campo de la libre competencia, por proteger a grandes intereses económicos establecidos, sin ver que la prosperidad padece cuando los poderosos ponen el Estado a su servicio.

En frase de un joven pensador, oída recientemente con ocasión de esas largas conversaciones sobre la existencia de Dios y el sentido de la vida a las que los liberales de las novelas rusas eran tan adictos, "todos quieren ser liberales, mientras los liberales quieren dejar de serlo".

Con esta conferencia persigo dos objetivos: uno, el de definir el liberalismo, paradójicamente para muchos, como una doctrina sobre el Estado; otro, el mostrar que hoy, en una democracia, no caben sino dos ideologías rivales: el liberalismo y el socialismo.

Estado Liberal Frente a Estado Paternalista

En efecto, el liberalismo propone a los ciudadanos la reconstrucción del Estado para aumentar su eficacia y modificar su carácter. El Estado hoy se entretiene en muchas actividades que no le competen y abandona las que le son propias. Produce alimentos, automóviles, computadoras; ofrece servicios telefónicos, televisivos, bancarios; impone enseñanzas, estatutos laborales, seguros médicos. En cambio, descuida la defensa nacional, que es insuficiente; maniatada la justicia, que es premiosa e imprevisible; mina el orden público, con medidas que favorecen al delincuente a costa de la persona honrada; permite la invasión de la intimidad personal, por periodistas, por funcionarios; adultera la moneda; abandona las obras públicas; despilfarra el dinero de los contribuyentes. La eficacia del Estado como instrumento al servicio de los individuos puede aumentar si conseguimos reducir su actividad a lo que le es propio. El carácter del Estado puede transformarse si reducimos sus intervenciones en favor de éste o aquel grupo y concentramos su actividad en la creación y sostenimiento del marco legal e institucional indispensable para el ejercicio de la libertad individual.

Por esta sumaria descripción de algunos de los vicios del Estado moderno, puede verse en seguida que la división del espectro político en izquierda y derecha, en defensores de los intereses de clase del proletariado y de los intereses de clase de los pudientes, no tiene sentido hoy. La verdadera división, la que corresponde a los verdaderos problemas de la sociedad contemporánea, es la que separa dos ideologías": la de los socialistas de todas clases, de izquierdas y de derechas, para quienes prima el carácter colectivo, social, interventor de la actividad estatal; la de los liberales, para quienes el fin primordial del Estado consiste en crear y defender el marco legal e institucional en el que pueda florecer el individuo. La división real es la que distingue entre quienes quieren conservar el Estado paternalista y quienes buscan restaurar el Estado liberal.

Es verdad que actualmente los españoles hemos emprendido una profunda reforma del Estado que persigue su descentralización y su fusión más íntima con la sociedad. El nuevo Estado autonómico, sin embargo, no nos está saliendo bien, sobre todo, en opinión de este liberal, porque no es suficientemente autonómico, especialmente en el campo fiscal.

También es verdad que una parte de la herencia liberal ha sido asumida por todos los grupos políticos democráticos, lo que hace que la distancia entre socialistas e individualistas no sea un precipicio. El Título I de la Constitución de 1978 recoge lo que los revolucionarios franceses llamaron "los derechos del hombre y del ciudadano", que constituyen un baluarte mínimo, pero esencial, de defensa de la individualidad que ninguno de los que refrendamos esa

Constitución pone en cuestión. Además, la mayor parte de los objetivos últimos de socialistas e individualistas son los mismos: prosperidad, libertad, felicidad, seguridad —discrepamos en los medios y en nuestro concepto de cómo funcionan los mecanismos sociales—.

Por ello, no he querido dibujar una situación desesperada y opresiva, al decir que los liberales nos distinguimos por ofrecer una nueva concepción del Estado que no es atentatoria de las libertades individuales. Muchos de los elementos están ahí, dispersos en las instituciones existentes, las reformas incoadas, las ideologías propuestas. Las bases existen, la voluntad no falta, el enfrentamiento no es profundo, pero es menester reunir todas esas mieses en una sola gavilla. Tal es mi intención esta tarde.

El Nacimiento del Estado Liberal en España

El siglo XIX, en el que, desde el punto de vista político, económico y social seguimos viviendo, nos legó una gran construcción, el Estado liberal. Esta construcción nacía con defectos y ha adquirido algunos vicios más en el curso del tiempo, pero en su esencia era un instrumento de civilización, de prosperidad y de liberación.

El profesor Artola ha definido la organización del Estado liberal como:

"La de un Estado cuyo poder se legitima por su carácter representativo, por la igualdad de trato a todos los individuos y por el reconocimiento de un terreno de acción que queda reservado a la libre iniciativa individual".¹

La organización del Estado liberal era muy diferente de la de la monarquía del Antiguo Régimen. El poder del rey antes de la Revolución francesa no venía legitimado por la soberanía popular, sino por mandato divino. Los individuos recibían trato muy distinto a manos de autoridades, jueces y recaudadores, según fuera su extracción social o su domiciliación geográfica. El círculo mágico alrededor del individuo, en el que éste ejerce su autonomía, podía verse invadido por toda clase de acciones arbitrarias; y sus acciones conjuntas con otros individuos, tales como contratos y asociaciones, podían verse anuladas por las autoridades.

No se me entienda mal. Es muy posible que la suma total de las libertades en el antiguo régimen no fuera mucho menor que en algún Estado liberal, si dejamos de lado la mayor prosperidad económica bajo éste. Es conocida la frase del historiador Elie Halévy al concluir su estudio de la Inglaterra de 1815:

1 M. Artola: "El Estado liberal" en *Historia económica y pensamiento social*, Edic. e Introd. de G. L. Anes, L. A. Rojo y P. Tedde (Alianza Ed., 1983), p. 164.

"England is a free country" significa en el fondo que Inglaterra es en 1815 un país de obediencia voluntaria, de organización libremente originada y libremente aceptada.²

Verdad es que el sistema del antiguo régimen en España no estaba basado en un sistema parlamentario, en una economía capitalista y en la libertad religiosa como el de Inglaterra después de la gloriosa revolución. Pero también en España y sus Indias era el sistema reinante muy libremente aceptado. No se olvide que en las Indias antes de la Independencia no existía ejército permanente, no había tropas profesionales; y que en España los franceses encontraron muy diferente resistencia en 1808, cuando pretendían establecer un régimen nuevo, que en 1823, cuando los cien mil hijos de San Luis acudieron a defender el absolutismo de Fernando VII.

Durante los primeros 75 años del siglo XIX, España se debatió en la lucha de quienes querían imponer las instituciones del Estado liberal y quienes defendían el Antiguo Régimen o alguna parte de sus tradiciones. Frente a la diversidad legal del Antiguo Régimen fueron promulgándose, a partir del de Comercio en 1829, los diversos códigos legales y quedando las costumbres civiles reducidas a unos pocos apéndices forales del Civil. Frente a la diversidad fiscal e institucional de la monarquía mal llamada absoluta, se fueron retro trayendo las aduanas a los límites de la Península y definiendo el alcance de la diversidad foral de Navarra con la ley de 1841 y la de las Provincias Vascongadas, con la de 1876. En 1833 se decreta la división de España en provincias. En 1836 inicia Mendizábal la desamortización eclesiástica, que completa Madoz con la civil a partir de 1855. En 1837 se promulga la Constitución que, bajo un ropaje u otro, iba a regir hasta 1931. En 1838 se suprime el diezmo. En 1840 se promulga una ley centralista de ayuntamientos. En 1844 se crea la Guardia Civil y en 1856 el Banco de España. Al iniciarse el siglo XIX se establecen los cuerpos civiles de ingenieros de minas, montes, caminos, y aparece el cuerpo de abogados del Estado. Con la abolición de la esclavitud en 1880, la creación del Ministerio de Instrucción Pública en 1900 y la promulgación de leyes sociales a partir de 1908, quedó consolidado el peculiar modelo de Estado liberal que aún perdura en España.

La Enfermedad del Estado Liberal

No es cosa de poner esta creación en una peana, ni tampoco echarla abajo con denuestos. El marco así creado no obedece estrictamente al modelo del Estado liberal que voy a defender esta noche, pero al menos sirvió para encauzar la actividad de los españoles hacia la creación de una sociedad moderna.

2 E. Halévy: *England in 1815. (A History of the English People in the 19th C.)*, vol. I (1913-1924.) Conclusión.

Verdad es que la política económica era proteccionista, a pesar de varios intentos de liberalizar plenamente el comercio exterior; y era capitalista en el peor sentido de la palabra, porque una y otra vez el poder público se ponía al servicio de los grandes negociantes industriales o banqueros. La instrucción pública era clerical, pues en las épocas reaccionarias, sobre todo cuando el aparato del Estado lo dirigía un dictador, se difundía una ideología eclesial. La administración era centralista, por cuanto el sistema electoral y la organización de las provincias ponía al país en manos del Ministro de la Gobernación. El aparato de la defensa nacional era militarista, en el sentido de que parecía creado para promover los intereses de la oficialidad más que los de la patria.

Pero quedarse en este catálogo de defectos supondría pasar por alto las virtudes esenciales del sistema. Estas virtudes se notan sobre todo en los momentos en que el Estado liberal quiebra y se intenta su sustitución por un Estado autogestionario o revolucionario. Los dos años de la primera República, de 1873 a 1875, y los cuatro años de República revolucionaria de 1934 a 1938 nos dan un indicio de qué ocurre con las libertades, con la seguridad económica, con la misma existencia de la patria, cuando se cuestiona o desaparece el marco administrativo del Estado liberal.

Hasta 1975, la parte sana del sistema de administración pública liberal había garantizado que, cualquiera fuese el régimen político, la vida española transcurriese por los siguientes cauces: nadie ejercía un poder absoluto, especialmente cuando la jefatura del Estado venía desempeñada por un monarca y el Poder Ejecutivo ejercido por un Presidente del gobierno; la administración pública, si bien dilatoria y burocrática, era proba y los casos de corrupción eran la excepción más que la regla; los administrados tenían recursos legales frente a los poderosos y los derechos individuales tendían a restablecerse cada vez que un régimen de excepción los suspendía; la carga fiscal era ligera, aunque no bien repartida; y una gran parte de la vida social y económica discurría al margen de la intervención pública, por los cauces que los individuos se trazaban a sí mismos.

Los fenómenos patológicos que ahora están haciendo explosión y que tan necesaria hacen la vuelta a un Estado liberal depurado, no son de hoy, aunque hayan tomado proporciones alarmantes en la década de 1970. Se remontan a principios de nuestro siglo y se han instalado en nuestra sociedad en cuatro grandes etapas.

La primera es la etapa regeneracionista, que se inicia en 1903 con la creación del Instituto de Reformas Sociales. Mucho habría que decir sobre la responsabilidad de Joaquín Costa por la difusión de la idea de que el Estado debía intervenir activamente para obstaculizar el libre funcionamiento de la economía y la sociedad. En todo caso, esa ideología se extendió desde la prensa y la novela hasta los políticos y el rey, y renació varias veces a lo largo del siglo XX, en especial cuando gobernaron los dictadores Primo de Rivera y Franco. El efecto de toda la legislación "social" previa y posterior

a la Primera Guerra Mundial consistió en poner las bases de un sistema intervenido de mejoras laborales, de un sistema centralizado de seguros sociales. Es cierto que las leves dosis en que se produjo tal intervención la hacían asemejarse a la creación de un mínimo de bienestar social de que somos partidarios los liberales porque no se interfiere con la creación de riqueza, verdadera esperanza de los desheredados: en especial, las reformas de Canalejas y de Dato, truncadas por sendos asesinatos en 1912 y 1921, sirvieron para estabilizar la monarquía, al hacer sentir que el Estado liberal no se olvidaba de los pobres; pero esa legislación estaba concebida de tal manera que dejaba el portillo abierto a posteriores abusos.

La segunda etapa la constituye la dictadura del general Primo de Rivera, y en especial la actuación de Calvo Sotelo en el Ministerio de Hacienda, que críticas tan acerbas recibió de políticos más monetaristas de la época, en especial de Cambó. El establecimiento de monopolios compartidos por el Estado y los grandes capitalistas, como Campsa y Tabacalera; la creación de instituciones para regular la economía hasta en sus menores detalles, como el Consejo de Economía Nacional o los comités reguladores de la producción industrial o la industria textil; el proteccionismo exterior, con el reforzamiento del Arancel de Cambó; la presentación de presupuestos extraordinarios y tolerancia de las emisiones de deuda por los ayuntamientos para cubrir sus déficit; la intervención pública en la negociación colectiva y la creación de magistraturas de trabajo: he aquí un catálogo de extralimitaciones que la relativa prosperidad económica del directorio y su legado de obras públicas no deben hacernos olvidar

Las obras públicas forman parte de las actividades legítimas del Estado liberal, dentro de las condiciones que ahora diré —pero no su financiación heterodoxa—. La admiración que nos produce la labor del conde de Guadalhorce y de Lorenzo Pardo no debe ocultarnos las insuficiencias de la administración hacendística que ni las financiaba normalmente ni las contraía a lo prudente. La prosperidad del período de Primo de Rivera se debió en gran parte al "boom" mundial, como lo demostró su escasa duración al llegar la crisis de 1929. En todo caso, durante estos años extraconstitucionales se reforzaron las tendencias del Estado liberal a salirse del recto camino.

La tercera etapa patológica la constituyen, curiosamente, los años finales de la dictadura de Franco. Digo curiosamente porque más se apartaron del modelo del Estado liberal los primeros años de la época franquista. Pero esos años fueron una repetición tan exagerada de las políticas paternalistas de la dictadura de Primo de Rivera que la primera apertura de ventanas al exterior los hizo esfumarse como un mal sueño. De 1939 a 1959 el dictador había intentado verter la sociedad española en un molde autárquico y corporativista: los resultados fueron lo que permite prever la teoría económica, y por ello los rechazaba el cuerpo social, precisamente por la pobreza y escasez que causaban.

Con la estabilización y liberalización de 1959, el régimen volvió a la tradición pública española y a la tendencia de lenta hinchazón tentacular del Estado. El comercio exterior se entreabrió con el nuevo arancel de 1960 y con mayor tolerancia de las inversiones extranjeras. El sistema fiscal se reformó para que pudiese atender mejor a los gastos del Estado. En cuatro puntos (sin embargo) la evolución se hizo inquietante: 1) La empresa pública bajo la aparente inspiración del principio de subsidiariedad comenzó a florecer en todas las actividades de la economía: la financiera, con los bancos del Crédito Oficial; la agrícola, industrial pesada y de servicios, con las empresas del INI, y con la intervención de la Dirección General del Patrimonio como hospital de empresas; 2) La Seguridad Social, que en lo referente a pensiones pasó en 1966 de un sistema de capitalización a un sistema de reparto y en lo referente a sanidad comenzó a buscar la sustitución de los seguros médicos privados por un sistema público; 3) La legislación laboral, que extremó su rígida prohibición del despido económico y la omnímoda interferencia de las magistraturas de trabajo, y 4) La intervención administrativa, que proliferó en todos los campos, el de pagos extranjeros, el de precios agrícolas, el de reconversión industrial, el de organización del tráfico marítimo o por carretera y más que huelga nombrar.

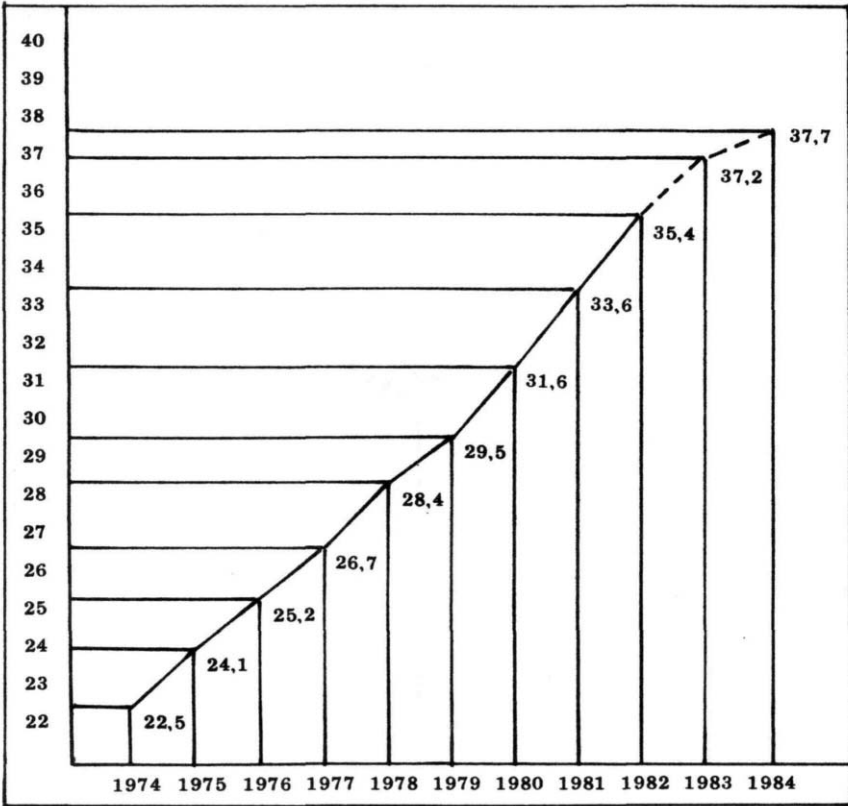
La cuarta etapa es la de los años 1975 hasta el momento actual: es la de la eclosión de todas las malas semillas sembradas en las etapas anteriores. La descripción de las enfermedades del Estado liberal que acabo de hacer puede hacer pensar que soy enemigo de toda intervención pública, todo control gubernamental, todo socorro estatal: ahora mismo se verá que no. Mi tesis es que todas esas actividades, que en puridad son impropias del Estado liberal, hacen algún bien, o en el peor de los casos, poco daño si su cuantía absoluta es pequeña o al menos su tamaño relativo es insignificante en comparación con la producción nacional. Si no existen frenos institucionales de su creación, y desaparecen los frenos políticos de su abuso, entonces lo que podía ser beneficioso o baladí se convierte en deletéreo.

El Socialismo Rampante

Baste con unas pocas indicaciones de lo grave del problema. El tamaño del sector público comparado con la producción nacional ha crecido de forma disparatada. En 1974, el gasto público suponía una cifra equivalente al 22% del PIB, mientras que diez años más tarde, en 1984, puede pasar del 40%.³ (Ver gráfico N° 1.)

3 El gasto presupuestado para este año representa una cantidad equivalente al 37,7% del PIB, pero a lo largo del ejercicio presupuestario se gasta más de lo previsto como consecuencia de la aprobación de créditos extraordinarios y suplementos de créditos.

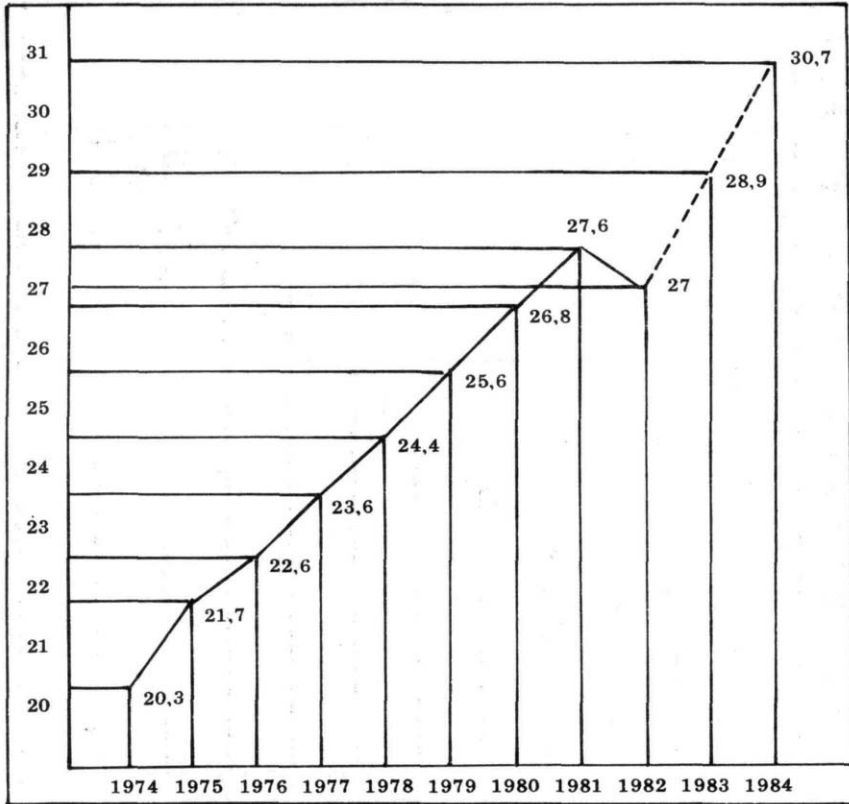
Gráfico N° 1
Crecimiento Gasto Público
(En % del PIB)



----- Presupuestado

Fuentes: Banco de España, *Informe Anual 1982*.
Ministerio de Economía y Hacienda, *Presupuesto del Sector Público* (libro verde) años 1983 y 1984.
Informe económico-financiero Presupuesto 1984.

Gráfico N° 2
Crecimiento de la Presión Fiscal
(En Porcentaje)



----- Presupuestado

Fuentes: Banco de España, *Informe Anual 1982*.
Ministerio de Economía y Hacienda, *Presupuesto del Sector Público* (libro verde) años 1983 y 1984.
Informe económico-financiero Presupuesto 1984.

Aunque en esta conferencia he procurado no limitarme a consideraciones de tipo económico y he pretendido subrayar que el liberalismo, lejos de ser economicista, es una doctrina que abarca el ser del Estado y de la sociedad toda, sí me parece que el crecimiento del gasto de las Administraciones Públicas es un síntoma de los fenómenos patológicos a los que vengo refiriéndome. Este crecimiento ha dado lugar a su vez al crecimiento de la presión fiscal, en un vano intento de financiarlo de manera ortodoxa; en una década la suma de las tarifas del impuesto sobre la renta y de las cotizaciones a la Seguridad Social se ha doblado (como proporción de los ingresos) y no ha dejado de crecer ni un solo año. (Ver gráfico N° 2.)

También es preocupante el crecimiento del déficit público, no sólo por las consecuencias financieras que comporta, sino por ser síntoma de la incapacidad del Estado para confesar a los ciudadanos el verdadero costo de todas las actividades y transferencias que realiza en su nombre. En 1974 el déficit de las Administraciones Públicas era virtualmente nulo; en 1984 pasará de una cifra equivalente al 6 por ciento del producto nacional en ese año, aunque el Gobierno lo haya estimado en una cantidad menor, en parte porque ahora incluye crecidos gastos de ayuntamientos y autonomías. (Ver gráfico N° 3.)

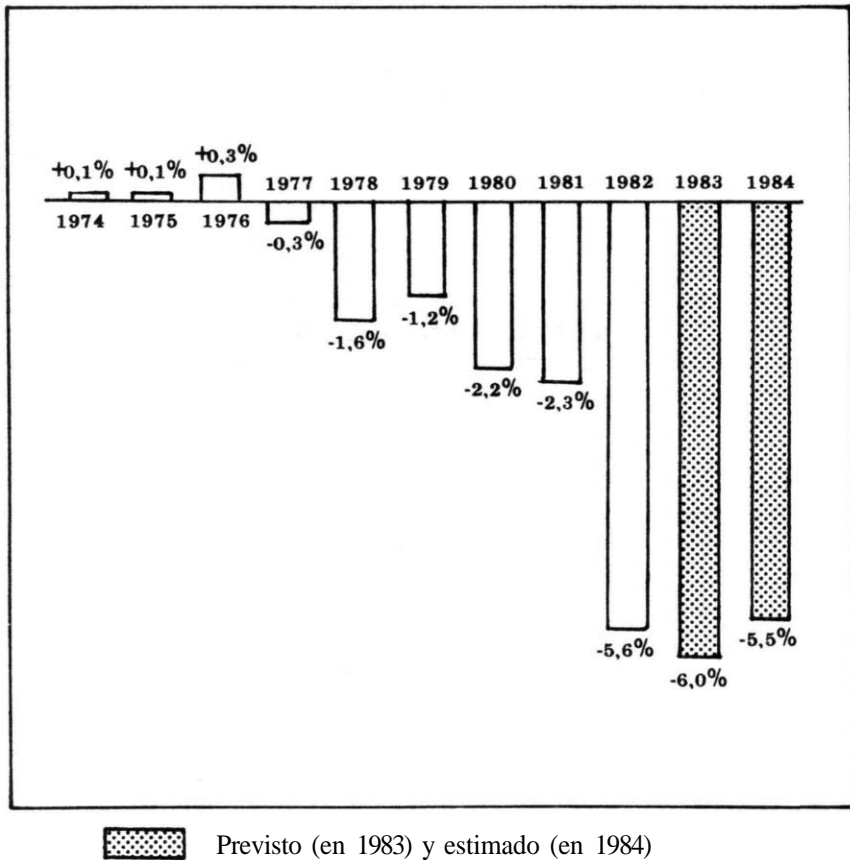
De igual manera es indicativo que el Estado hace mucho de lo que no debe y hace mal lo que sí debería, el que por una parte crezca la actividad deficitaria de la empresa pública, y por otra se reduzca la proporción del presupuesto de la nación dedicada a funciones necesarias. (Ver gráfico N° 4.)

La "necesidad de financiación" de las empresas públicas se ha multiplicado por 2,7 de 1977 a 1982, y el Estado dedica ahora un 10,9% del presupuesto a sus fines propios en vez de un 12,5% como lo hacía hace diez años.

También quiero referirme al aumento del paro juvenil. Es el que más agudamente refleja las deficiencias del mercado de trabajo, por ser los jóvenes los más susceptibles a la discriminación de quienes se parapetan tras la legislación laboral para defender situaciones de privilegio. De los jóvenes de 16 a 19 años, no sólo está oficialmente desempleado hoy el 52% sino que el diferencial del paro de los jóvenes respecto del de los mayores de 25 años casi se ha doblado en cuatro años. (Ver gráfico N° 5.)

Y nada preciso puedo decir sobre el peso de la creciente intervención y reglamentación pública, pues no hay otra forma de medirlo que el hacer la lista de las disposiciones que podrían derogarse sin que padeciese el bienestar público. Esas reglamentaciones van desde el monopolio de la televisión y el cuasimonopolio universitario, hasta la prohibición de la venta callejera de periódicos fuera de los quioscos, pasando por el retiro obligatorio y el salario mínimo. Sí nos da una idea de ese peso, sin embargo, el crecimiento imparable de la economía "irregular" u "oculta" en nuestra patria. Don Joa-

Gráfico N° 3
Crecimiento del Déficit Público



Fuentes: Banco de España, *Informe Anual 1982*.

Ministerio de Economía y Hacienda, *Informe económico financiero Presupuesto 1984*.

quín Trigo y doña Carmen Vázquez han publicado recientemente para la Generalitat de Catalunya un estudio que, con todas sus lagunas, indica la relación directa del incremento de la presión fiscal y de las reglamentaciones administrativas con el crecimiento de la economía oculta. Especialmente llamativa es la imagen de la "zona de viviendas en cualquier parte del Valles Occidental" en que "se puede oír a altas horas de la madrugada" el funcionamiento de telares procedentes "del primero o segundo plan de reestructuración textil".⁴

El problema así descrito ha alcanzado dimensiones de tal gravedad que incluso el gobierno socialista está buscando, con poco éxito por cierto, la forma de atajarlo. Ya no se oyen en bocas socialistas apologías del déficit público; ni promesas de nacionalizar los medios de producción, distribución y consumo; ni defensas a ultranza de la legislación laboral heredada del régimen anterior o de la Seguridad Social desde entonces a la deriva. Todo es hablar de ortodoxia financiera, reconversión industrial, flexibilidad de plantillas, economía de mercado.

Frente al Socialismo de Derechas y de Izquierdas⁵

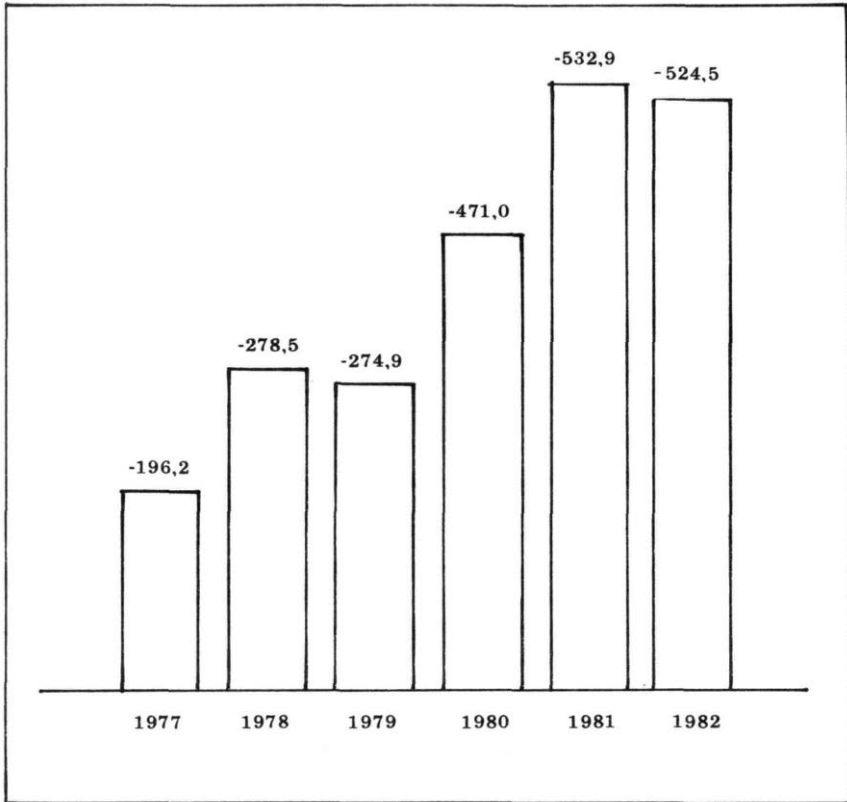
Vemos que los propios defensores del Estado providencia han perdido la fe en su ídolo, porque las consecuencias del culto que le hemos venido rindiendo los españoles se están haciendo insoportables. Es curioso ver a las izquierdas socialistas debatirse frente a la herencia socialista de Franco. No saben reformar las instituciones del nationalsindicalismo, porque están rendidos ante el Moloch estatal. De ahí que insista en subrayar que los liberales nos enfrentamos con el socialismo de derechas y de izquierdas, al querer que el Estado depure de sus vicios paternalistas y se reduzca a sus funciones necesarias.

La actitud de los liberales ante el Estado suele caricaturizarse por incomprensión más que por inquina política. Quienes no entienden bien los mecanismos sociales y por tanto no marcan adecuadamente los límites de la acción pública, creen que el liberal en el fondo desea abolir el Estado, cuando busca centrarlo y reforzarlo. En realidad, no debería hablar de "marcar los límites de la acción pública" sino de "distinguir las dos clases de acción pública, la necesaria y la ociosa". Y no crean que pecho de soberbia al decir que quienes no saben distinguir entre acción pública necesaria y ociosa no entienden bien los mecanismos sociales. Ser liberal no es sólo, o si-

4 J. Trigo y C. Vázquez: *La economía irregular* (Gener. de Cat., 1983), p. 57.

5 Quienes sostienen que la idea de un socialismo de derechas es un contradictorio interminis, no tienen más que leer los Puntos de la Falange, o recordar que en la década de 1930 apareció en Alemania un régimen que se titulaba "Nacional Socialista".

Gráfico N° 4
Pérdidas Empresas Públicas
(Miles de Millones de Pesetas Corrientes)



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, *Cuentas provisionales de las "Empresas públicas no financieras" correspondientes al ejercicio 1982 en términos de Contabilidad Nacional*. Diciembre 1983.

quiera, amar con libertad, vivir con imaginación, pensar sin dogmatismo, vestir sin conformismo, cultivar la tolerancia y hasta el escepticismo: ser liberal es conocer las condiciones necesarias de la libertad y la prosperidad individuales y luchar por su aplicación. Estas condiciones necesarias parecen a veces duras o restrictivas, incluso poco liberales; pero si con ellas florecen las libertades, entonces hay que atreverse a defenderlas sin hacer demasiado caso del qué dirán. Recordemos las palabras de Keynes al elogiar a los economistas de la escuela de Cambridge en su ensayo biográfico sobre Malthus, pensador al que coloca en la tradición que nos sugieren:

"Los nombres de Locke, Hume, Adam Smith, Paley, Bentham, Darwin y Mill, una tradición marcada por un amor a la verdad y una noblísima lucidez, por un buen sentido libre de sentimentalismo o metafísica, y por un inmenso desinterés y espíritu público".⁶

Ideas claras, pulso firme y rumbo al norte de la libertad. Nada ha hecho tanto daño a nuestra causa como los ayes de los corazones lacrimosos que querrían que el mundo y los hombres fuesen de otra manera. Nos cuenta Pabón que el duque de Valencia aconsejó a un amigo que iba a formar gobierno que no entrara en él ningún tonto; "porque la tontería no tiene cura y, además, se contagia".⁷ No diría yo que debemos cerrar las puertas de la familia liberal a nadie, pero al menos sí deberíamos vacunarnos contra la tontería.

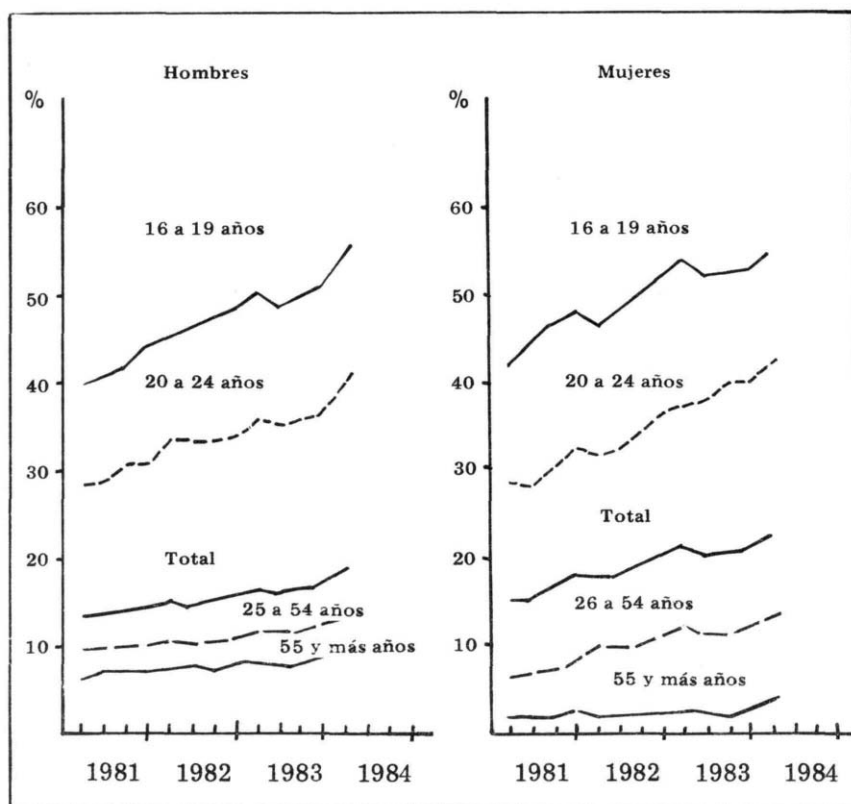
Precisamente cuando la evidencia del fracaso del llamado Estado de bienestar es irresistible, oímos los liberales exhortaciones a que nos acerquemos a la social-democracia. Esas exhortaciones nacen del deseo de recoger los "votos prestados" que el PSOE tomó a la difunta UCD y a la convicción de que el liberalismo, por su propio carácter templado, debe ser de centro. El liberalismo es de centro, sí, pero de otro centro. Busca su sitio en el punto hacia el que se están moviendo los españoles tras las tres desilusiones que han sufrido en las últimas décadas: con la desaparición del régimen de Franco han perdido la ilusión de que fuese sostenible un régimen autoritario, intervencionista y social de derechas; con la disolución de UCD, han perdido la ilusión de que fuera posible un gobierno social-demócrata de centro; con el fracaso del gobierno de PSOE, han perdido la ilusión de que sean viables las soluciones social-demócratas de izquierda.

De todo ello hay que deducir que falla el elemento común, el ingrediente socialista. Por ello, el liberalismo debe rechazar las acti-

6 J. M. Keynes: "Thomas Robert Malthus. The First of the Cambridge Economists", en *Essays in Biography*, collected Writings (Royal Ec. Soc., 1972), vol. X, p. 86. En español, el ensayo aparece como prefacio del Ensayo sobre la población de Malthus, editado por Alianza Editorial.

7 Jesús Pabón: *Narváez y su época* (Austral, 1983), p. 235.

Gráfico N° 5
Desempleo Juvenil



Fuente: Banco de España, *Indicadores de Coyuntura*, marzo 1984.

tudes paternalistas, autoritarias, socialistas e igualitarias, tanto de derechas como de izquierdas - o resignarse a la incapacidad permanente-.

El Mito del Liberalismo Salvaje

De mis reflexiones anteriores sería difícil deducir que el liberalismo sea un credo que pretende la destrucción del Estado. Sin embargo, me temo que muchos, asustados por la dureza de mis críticas e influidos por las caricaturas del Liberalismo "decimonónico", "salvaje" o "anarco-capitalista" que, como moneda falsa, corren de mano en mano, muchos, digo, pensarán que la ideología liberal cae en todas las ingenuidades del anarquismo. Quiero marcar la distancia entre los liberales y los anarquistas, otra vez de izquierdas y de derechas que creen que en un mundo tan poblado como el actual puede existir una sociedad libre sin Estado.

El liberalismo se distingue no sólo del socialismo de izquierdas y de derechas, sino también del anarquismo de izquierdas y de derechas. Del anarquismo de izquierdas poco hay que decir: el pensar que en un mundo de escasez como el nuestro, sea posible organizar una sociedad en que todo es de todos, sin desembocar en la guerra civil es cosa demasiado absurda para sostenerla seriamente. Más interés tiene el anarquismo que podríamos llamar de derechas o "anarcocapitalismo".

Lo conciben sus seguidores más sensatos y modernos como una sociedad en la que todos los derechos de propiedad están definidos y atribuidos naturalmente, por lo que no hace falta una autoridad superior que dirima en caso de duda, ni un cuerpo especializado que castigue en caso de infracción. Si todos respetan los derechos de todos los demás (o sus infracciones aparecen con toda claridad y se castigan cooperativamente) y todas las cosas y servicios son objeto de derechos bien definidos, entonces no hace falta Estado, policía, ejército, justicia. El anarquismo es, pues, esa forma de organizar la sociedad que sería posible si el liberalismo fuese universalmente aplicable, si toda la acción social pudiera abandonarse al espontáneo acuerdo de los individuos.

Sin embargo, en una sociedad progresiva es imposible definir los derechos de propiedad naturalmente y de una vez para siempre. Como he dicho en otro lugar,⁸ cualquier cambio en las condiciones de la oferta de factores o demanda de productos en la sociedad, sea por un avance tecnológico, sea por un cambio de gustos, causa la aparición de beneficios y pérdidas inesperados que a alguien habrá que atribuir. Cuando esos cambios de riqueza, causados por ejemplo al propietario de un terreno agrícola que es absorbido por la ciudad

8 P. Schwartz y A. Carbajo: "Teoría Económica de los derechos de apropiación", en *La nueva economía en Francia y en España* (Forum Universidad-Empresa, 1980), p. 132.

vecina, o al dueño de una fábrica de sombreros cuando cunde la moda de la cabeza descubierta, cuando esos cambios de riqueza, digo, son pequeños, entonces se permite sin protesta que afecten a los propietarios de los derechos definidos en el pasado. Pero si los cambios son exorbitantes o catastróficos, la distribución de derechos suele ponerse en cuestión y sólo la existencia de una autoridad puede evitar conflictos destructivos.

Por fin, incluso si todos los derechos estuvieran definidos y aceptados, de tal forma que una sociedad pudiese funcionar espontáneamente sin gobierno, queda la dificultad de tomar algunas "decisiones trágicas", como las llama el Prof. Guido Calabresi.⁹ Por ejemplo, Atenas tiene que decidir quiénes van a ser las mil vírgenes que hay que enviar al Minotauro cada año; o los habitantes de una ciudad asediada tienen que repartir la comida almacenada y decidir quiénes reciben una ración especial. En todos esos casos y muchos más, los valores tradicionales que hacen de la elección una decisión automática pueden quebrar y es necesario que una autoridad imponga alguna decisión, incluso arbitraria, para que el nexo social subsista.

De cualquier manera, se plantea en la sociedad anarquista el problema, no de la definición de los derechos, sino de su respeto, y más aún, del respeto del propio sistema por el que la gente tiene derechos y se les respetan. El Estado desempeña un papel ético, que es el de inculcar o defender la propia validez del sistema y defenderlo no ya sólo contra las acciones "delictivas" sino contra las acciones "Subversivas del sistema". Incluso un Estado liberal puede tener que no ser liberal con los totalitarios, y en todo caso preparar su defensa contra enemigos exteriores.

A diferencia del anarquismo, pues, el liberalismo conoce sus límites, se los marca al aceptar la necesidad de una autoridad estatal, y estudia la manera de constituir esta autoridad de tal forma que no destruya la libertad para cuya defensa existe.

El Estado, Un Arma de Doble Filo

En la historia humana no ha sobrevivido ninguna sociedad sin jerarquía ni poderes públicos, a no ser en el caso de tribus largamente aisladas del influjo de sociedad progresivas. Además, la obediencia de la mayoría a los dictados de la minoría no podría mantenerse si no supusiera a la larga para todos más beneficios que costes. Hay, sin duda, una tendencia genéticamente impresa en el ser humano que le lleva a inclinarse espontáneamente a los dictados de la autoridad. Como ha dicho Bertrand de Jouvenel:

9 G. Calabresi y Ph. Bobbit: *Tragic Choices. The Conflicts society confronts in the allocation of tragically scarce resources* (Norton, New York, 1978).

"En esencia, se obedece, porque el obedecer es una costumbre de la especie".¹⁰

Dado el éxito de supervivencia y multiplicación de nuestra raza, cabe suponer que tal inclinación le ha convenido en la lucha por la vida.

Estas reflexiones, por fuerza demasiado superficiales, no deben cegarnos ante lo extraño del fenómeno de la obediencia, ni ante la variedad de formas que toma la autoridad civil. Según nos cita el propio Jouvenel:

"Una tal subordinación - ha dicho Necker (el Ministro de Luis XVI) - debe forzosamente llenar de extrañeza a los hombres que son capaces de reflexionar. Es un fenómeno singular, un hecho casi misterioso, el que la gran mayoría obedezca a una minoría", (p. 35.)

Más misterioso aún es el hecho de que las formas de obedecer la mayoría a la minoría sean tan distintas y que el peso del poder varíe tanto según las épocas, lugares, campos de aplicación y regímenes políticos. El liberalismo no es sino una manera de obtener todas las ventajas posibles de la obediencia civil con el mínimo coste en términos de libertad, de innovación, de individualidad; y para ello hay que saber penetrar los arcanos misteriosos de la sociología.

No es éste el momento de exponer lo que sabemos y lo que no sabemos los liberales de cómo funciona la sociedad; de cuáles son las leyes económicas y sociológicas que condicionan el quehacer político; de cómo evitar las consecuencias inesperadas del intervencionismo de los socialistas de derecha y de izquierda. Podría analizar el pensamiento de nuestros grandes clásicos del pasado o nuestros pensadores de hoy: desde Hume, Adam Smith y Jovellanos; pasando por Malthus, Say y Ricardo; siguiendo por Flórez Estrada, De Tocqueville y Stuart Mill; continuando por Marshall, Fisher y Bohm Bawerk; y terminando con Hayek, Friedman, Stigler y Schultz, nuestros recientes premios Nobel de Economía, o con Karl Popper, Raymond Aron y Konrad Lorenz, representantes de la filosofía, la política y la biología liberal —¡y no digamos Ortega!—. Si la lista contiene muchos economistas, ello se debe a que la ciencia económica, enfocada desde el lado liberal, ha resultado ser muy fructífera en el descubrimiento de las leyes naturales de la sociedad. Pero dejaré el análisis de estos pensadores para otra ocasión porque aquí hemos venido a hablar de política.

La gente cree, pues, que los liberales perseguimos la destrucción del Estado. Muy al contrario, he dicho y quiero probar ahora, el liberalismo como programa político es un programa estatal y público. Nosotros no nos ocupamos del individuo, que sabe lo que

10 B. de Jouvenel: *El poder* (Ed. Nacional, 1956), p. 38.

quiere, que lleva su propia vida la mayor parte de las veces con buen seso; nos preocupamos por el Estado, por las razones de su existencia, por la necesidad de que funcione bien, por el temor de que se desvíe de su tarea para convertirse en un mecanismo opresor.

Otros credos políticos, en especial el socialismo de izquierdas y de derechas, tienen un aspecto mesiánico que repugna a un liberal. Buscan imponer formas de vida en nombre del igualitarismo o de la utilidad pública. El hecho es que una gran mayoría de las personas viven una vida sensata, dedicadas al cuidado y prosperidad de la familia, cumplidoras de la palabra dada, amantes de la patria y respetuosas de la autoridad. Sus desviaciones de lo normal suelen ser pocas y en el margen de lo permitido por el "ethos" social. Pero por grados de disconformidad aparecen grupos de personas que delinquen, otros que subvierten, otros que idean o inventan, actúan de levadura o como explosivo, provocan catástrofes o crean la novedad: el liberal pide que la sociedad esté constituida de tal forma que elimine o discipline el menor número de disconformes posible, que pueda haber personas que, como Arquímedes, pidan un fulcro para mover al mundo. Cuando leo *La Vida de los Césares*, de Suetonio, me pregunto cómo podía sobrevivir el imperio con tanto vicio incontrolado, con tanta locura asesina. Pues bien, mientras la familia imperial desbarbaba, los gobernadores provinciales cumplían su deber, los prefectos dictaban justicia, los centuriones protegían el "limes", y la gran mayoría de ciudadanos y peregrinos vivía una vida fértil y apacible. Los liberales queremos evitar los abusos de la familia imperial e inculcar en la ciudadanía, no este credo o aquella religión, que es cosa suya, sino el respeto de la ley, de la propiedad privada, de la libertad individual.

El Estado, pues, es un arma de doble filo, una institución social ambivalente. Como ha dicho el economista suizo-americano Karl Brunner,¹¹ al poner fin a la anarquía, el Estado reduce las actividades destructivas de piratas, bandidos y hordas bárbaras invasoras. Pero el monopolio de la coacción que utiliza para limpiar así el cuerpo social de parásitos, le convierte a su vez en un instrumento apetitoso para los que viven a costa de los demás con rentas obtenidas por la fuerza o la coacción.

Si distinguimos entre dos tipos de actividad social fundamental: la actividad mercantil, que redundará en beneficio de todos los que en ella participan, porque es voluntaria y por lo tanto el que no gana con ella se retrae; y la actividad de robo o pillaje, que resulta en una pérdida social neta pues la ganancia del parásito no compensa la pérdida del expoliado involuntariamente y del resto de la sociedad, entonces, no hay duda de por qué existe una organización estatal en todas las sociedades. El coste de mantenimiento de la Administración pública tiene que ser menor que los beneficios que pro-

11 K. Brunner: *Reflections on the Political Economy of Government: the Persistent Growth of Government*, University of Rochester, 1978.

porciona la seguridad nacida de que se reprime la expropiación. Sin embargo, el propio aparato administrativo tiende con el paso del tiempo a utilizar su autoridad para expropiar él: si el expolio es pequeño y viene protegido por el mito o la tradición, la ciudadanía puede soportarlo como un coste más del servicio público. Pero cuando, como está ocurriendo hoy en casi todo el mundo civilizado, el gasto público amenaza con sobrepasar una cifra equivalente a la mitad del producto anual y las reglamentaciones administrativas empujan a un número creciente de productores a refugiarse en la economía sumergida, entonces ha llegado el momento de pedir el voto para hacer una limpieza en los establos augeos de la Administración.

Liberalismo y Etica Social

No debemos entender el liberalismo, pues, como una excusa para no pagar impuestos, para enriquecerse en el mercado negro o para dedicarse a la francachela y a la buena vida, con desprecio de obligaciones libremente contraídas. Quiero subrayar aquí el elemento moral de la doctrina liberal, la denuncia de la hipocresía que supone defender el paternalismo y la intervención en público y dedicarse al mercado negro en privado, como hacen muchos socialistas de izquierdas y de derechas.

Para ser liberal en política no basta con permitir con un guiño a los demás (y a sí mismo) la búsqueda del propio interés y del propio placer: es indispensable la defensa de un sistema ético que sirva de base para la tolerancia hacia los demás, para la aceptación del mutuo beneficio mercantil y para la recta ordenación de la actividad estatal únicamente en lo que es indispensable. Si no se concibe el liberalismo en este plano ético, no hay argumento contra quienes utilizan el sistema administrativo para expropiar a los demás, en persecución de su propio interés y capricho.

La ética del liberalismo exige precisamente una teoría del Estado y del servicio público. Lo ideal, lo que buscamos los liberales, es que, a pesar de su carácter coactivo, el poder del Estado para defender la libertad sea legitimado por la gran mayoría, o incluso la totalidad, de los ciudadanos, porque no impone a nadie lo que sería imposible imponer a cualquiera, como podría haber dicho Kant. No me detendré en la necesidad de que, por lo tanto, el poder del Estado liberal esté basado en una aceptación democráticamente expresada por los individuos. Sólo quiero señalar la existencia de dos indicadores sociales de que el Estado se extralimita en el uso del poder coactivo que le conceden los gobernados y que deberían cambiarse las instituciones para que la búsqueda del apoyo popular no se transforme en hipocresía o demagogia.

El primer indicador es el ya mencionado de la existencia de mercado negro o economía sumergida, de la que he hablado al referirme & las, enfermedades del Estado moderno. Cuando un número considerable de empresarios, trabajadores, consumidores, se refugia

en un mercado en el que no rigen reglamentos, no obligan impuestos, no mandan leyes laborales, no amenazan inspecciones, y lo hace en proporción tan notable como ocurre hoy en España o más aún en Italia, entonces no hay duda de que la legitimidad de la acción pública no es sino aparente. No es de verdaderos liberales el consentir en la hipocresía de aprobar más intervenciones, más impuestos, más estatutos obreros, más análisis de calidad, y luego desconocerlos en la práctica. Se impone una acción política para que la realidad se corresponda con los píos deseos de la legislación, que ha de servir únicamente de marco para la libre expresión de las voluntades de los individuos.

El segundo indicador es el déficit público. Cuando el Estado no puede cubrir sus gastos con impuestos o con deuda pública auto-liquidable, nos encontramos con el mismo tipo de hipocresía que en el caso de la economía sumergida. O bien los impuestos son ya demasiado gravosos en opinión de la mayoría, o bien los gastos adicionales no son de los que crean por sí mismos ingresos que permiten liquidar la deuda. En ese caso el gobierno recurre a la acuñación excesiva de moneda o a la emisión de deuda irresponsable, con lo que demuestra que no se atreve en realidad a hacer pagar a las claras su programa con aportaciones de la ciudadanía. Otra vez nos encontramos con un marco de acción pública que desvía la acción de ciertos individuos, en este caso de los gobernantes, hacia el disimulo inflacionario.

¿Prosperidad o Libertad?

Lo peor de estas intervenciones públicas disimuladas que caracterizan el Estado paternalista es que ponen trabas al crecimiento de la prosperidad general. Las propias actividades públicas innecesarias absorben la energía del sistema productivo, por dos razones: porque suministran servicios y bienes que nadie quiere, o querría de otra forma, y porque produce ineficaz y burocráticamente. Esas actividades públicas funcionan como agujeros negros del universo económico, como reductores netos del bienestar general. Además, al desplazar actividades privadas gananciosas reducen la capacidad de crecimiento de la economía, no sólo por su propio despilfarro, sino por impedir la innovación y mejora que otros podrían realizar.

Por ello me parece artificial el contraste que muchos socialistas de izquierdas, pero sobre todo de derechas, trazan entre libertad y prosperidad. ¿De qué sirve, dicen, ser libre si no tiene uno un pedazo de pan que llevarse a la boca o un techo bajo el que cobijar a los hijos?

Precisamente eso decimos los defensores de la libertad económica: con el crecimiento del Estado paternalista corremos todos peligro de quedarnos con meras libertades formales mientras nuestras tripas cantan de hambre.

El contraste entre libertades formales (o derechos humanos y políticos) y libertades reales (o prosperidad económica, especialmente para los desfavorecidos) se planteó equivocadamente en la década de 1930, cuando pareció que había que elegir entre fascismo con prosperidad y democracia con hambre. El locus classicus de tal distinción se encuentra en el ensayo del pensador británico de origen ruso Isaiah Berlin *Dos Conceptos de la Libertad*. En este trabajo el Prof. Berlin contrasta la "libertad negativa" y la "libertad positiva" y presenta esta segunda como una adulteración peligrosa. La libertad negativa consiste en que cada individuo goza de un área o círculo en el que no debe sufrir obstrucción por los demás. La libertad positiva consiste en que cada individuo pueda hacer lo que le venga en gana; cuanto mayor sea su riqueza, más libre es en el sentido positivo de la palabra. Berlin rechaza esta segunda concepción de la libertad, pues teme que con el señuelo de la riqueza los hombres abandonen el respeto, a veces engorroso, de los derechos humanos, de la propiedad privada, de la inventiva individual.

Este tipo de dilema es el que plantearon Mussolini y Hitler a los demócratas del entre-dos-guerras. Sea usted demócrata y pobre, o permítame organizar la producción centralizadamente y castigar a los provocadores de conflictos sociales. Es el pensamiento que se esconde tras la frase tan repetida de "¡Con Franco vivíamos mejor!", cuando aquellos lodos paternalistas han traído este polvo socialista.

Pronto se ve que la distinción libertad negativa o formal, y libertad positiva o real, no tiene sentido si se considera que la una es condición de la otra. Si nos elevamos por encima de la anécdota de este año o aquel, no cabe duda de que los países más ricos, más progresivos y más libres, son aquellos en que más cuidadosamente se respetan las libertades formales. Si en la tierra pudiese haber un paraíso del proletariado, que no puede desde que Eva hizo morder la manzana a Adán, no cabe duda de que ese paraíso del proletariado se encontraría en los Estados Unidos de Norteamérica.

El Prof. G. Stigler, en un trabajo brevísimo e iconoclasta como acostumbra a ser los suyos, titulado *La riqueza o quizá la libertad*, ha hecho ver que libertad y riqueza son observablemente imposibles de distinguir. Por ello el liberal debe preguntarse en qué tipo de sociedad tiene el individuo las máximas posibilidades de hacer lo que prefiere o considera bueno porque las interferencias de otros en su vida son mínimas y porque tiene el máximo de medios para realizar sus proyectos; y también en qué sociedad se desarrollan estas libertades más de prisa, en especial para los más pobres.¹²

12 Compárese el ensayo erudito y pasablemente oscuro de Sir Isaiah Berlin, "Two Concepts of Liberty" (1958), en *Four Essays on Liberty* (Oxford, 1969), esp. p. 122 a 134, con las páginas astringentes del Prof. G. Stigler: "Wealth and Possibly Liberty", *The Journal of Legal Studies*, VII, 2 (junio de 1978), pp. 213-217.

Las libertades formales son condiciones necesarias de la creación de riqueza. Sin respeto de los derechos humanos desaparecen los límites de la arbitrariedad de los poderosos; sin respeto de la propiedad privada, se esfuma la confianza necesaria para la inversión productiva; sin respeto de los derechos políticos de los ciudadanos, la riqueza acumulada está a merced del primer demagogo que consiga subvertir la dictadura. Más generalmente aún, si en algún sitio del mundo no existiera un grupo de países en los que se respetan las libertades formales, las dictaduras comunistas que sobreviven como sanguijuelas gracias al trigo, los ordenadores, los diseños de automóviles o aeronaves, o las modas en el vestir y el divertirse traídas del mundo libre, se hundirían en una miseria aún más negra que la que ahora sufren.

Un Programa para la Libertad y la Prosperidad

El Estado liberal rectamente entendido puede caracterizarse en cuatro planos: el del poder, el de la ley, el del gasto y el del impuesto. Definiré mis posturas, sin pretender que en todo punto sean inmediatamente aplicables.

a El Poder

Una sociedad liberal se caracteriza porque el poder está dividido y las funciones especializadas. La soberanía no se centra en una sola persona o grupo de personas y las funciones públicas están atribuidas a órganos distintos.

En primer lugar, los ciudadanos ejercen el voto para ser representados en distintos momentos y distintas instancias. Como en una sociedad moderna es raro que una opinión obtenga la mayoría absoluta de los votos ciudadanos, puede elegirse entre dar el gobierno a una combinación de grupos que reúnan la mayoría de las voces o a un solo grupo político que haya obtenido la mayor minoría. Esto último es lo que ocurre en España después de las elecciones generales de 1982, pues el PSOE gobierna con mayoría absoluta a pesar de haber obtenido sólo el 42% de los votos. Si hay otras salvaguardias y limitaciones, esto me parece conveniente para el buen gobernar. Sin embargo no es bueno que tal representación se realice por el sistema de listas provinciales y algún día me gustaría ver aplicado en España el sistema de circunscripciones uninominales a dos vueltas, como en Francia.

En segundo lugar, mi inclinación por los gobiernos monocolors sólo es excusable si la existencia de un monarca evita que el personalismo de los españoles centre todas las lealtades en la persona del líder vencedor en las urnas. Además, la acción de un gobierno monocolor debe estar limitada por el respeto de los derechos fundamentales de la Constitución, inclusive el derecho a la propiedad privada, y por la independencia en su plano correspondiente de los go-

biernos autonómicos, y las autoridades provinciales y municipales. En especial, las autonomías, a pesar de su mal comienzo, pueden llegar a ser un vehículo adecuado para plasmar el deseo de variedad nacional de muchos españoles.

En tercer lugar, los grandes órganos del Estado, en especial las Cortes y los Tribunales de Justicia deben mantenerse independientes del Ejecutivo, en especial los segundos. Pero incluso las Cortes, porque se potencie más la labor moderadora del Senado y fiscalizadora del Congreso, tienen que encontrar otro papel que no sea el de meros fazedores de leyes para convivencia del gobierno.

En cuarto lugar, la administración pública, instrumento de transmisión de los mandatos de los gobernantes, debe ser reglada, profesional y neutral. La destrucción de los grandes cuerpos del Estado liberal a que estamos asistiendo constituye un grave error de los gobernantes socialistas, ansiosos de colocar a sus paniaguados para conseguir ciega obediencia a sus deseos.

b La Ley

Una de las enfermedades del Estado liberal ha sido la de adular el concepto de ley. Comenzó la ley por ser una disposición de características especiales, por ser la expresión de la igualdad de los hombres y los ciudadanos y ha llegado a convertirse en el vehículo del capricho de los gobernantes sometido únicamente a la condición formal de pasar por las Cortes Generales.

La ley debe constituirse en otra de las barreras del poder, y no en el instrumento para hacer favores a los grupos de presión en los que se apoya el gobierno.

Para un liberal, la ley debe cumplir cuatro condiciones, que han sido acuñadas por Friedrich von Hayek. En primer lugar, debe ser general, es decir, aplicable a todos, incluidos los gobernantes y expresada como un conjunto de reglas abstractas que sirven para guiar el comportamiento individual. En segundo lugar, la ley debe aplicarse igualmente, de tal forma que no haya privilegios. En tercer lugar, la ley debe ser cierta, tomando la forma de reglas a largo plazo y ampliamente reconocidas. En cuarto lugar, la ley debe ser justa, en el sentido de la justicia conmutativa de dar a cada uno lo suyo, y no de la justicia distributiva: en otras palabras, debe limitarse a la protección de la vida, la libertad y las posesiones y derechos de cada individuo.¹³

Esta reconducción de la ley a su propio carácter implica la derogación de múltiples reglamentaciones e intervenciones: desde la

13 Véase el resumen de la posición de Hayek en J. A. Dorn: "Law and Liberty: a comparison of Hayek and Bastiat", en *Journal of Libertarian Studies* (Otoño 1981), pp. 376-377. En castellano pueden leerse los libros de Von Hayek: *Los fundamentos de la libertad* (1975) y *Derecho, Legislación y Libertad* (1979).

derogación de la ley de control de cambios hasta la transformación del estatuto de los trabajadores en reglas mayormente de aplicación voluntaria; desde la derogación del control de alquileres hasta la supresión de los monopolios públicos de televisión, teléfonos, transportes y estanco de tabacos, correo y carburantes. Todas ellas están basadas en leyes que otorgan privilegios, están sujetas a cambios arbitrarios, o expolían injustamente a determinados individuos de lo que es suyo.

c El Gasto Público

En este punto me atrevo a citar un texto clásico cuya validez para nuestros tiempos ha sido refrendada por la aparición de los abusos modernos que he venido reseñando. Dice como sigue:

"Según el sistema de la libertad natural, el soberano sólo tiene tres deberes a los que atender. . .: primero, el deber de proteger la sociedad de la violencia e invasión de otras sociedades independientes; segundo, el deber de proteger, tanto como sea posible, a cada miembro de la sociedad de la injusticia u opresión de cada uno de los otros miembros de ella, o sea, el deber de establecer una exacta administración de justicia; y tercero, el deber de erigir y mantener ciertas obras públicas y ciertas instituciones públicas, que a ningún individuo, o pequeño número de individuos, interesa erigir o mantener; porque el beneficio no podría compensar nunca el gasto realizado por un individuo o pequeño número de individuos; aunque frecuentemente pague con creces a la sociedad". (IX, IX, 51.)

He leído un texto famoso de Adam Smith, con el que el filósofo escocés introduce el Libro V de su *Riqueza de las Naciones*, que trata del soberano, es decir, del Estado. En lo fundamental, es válido para la actuación del Estado liberal.

El Estado español abandona la defensa nacional en persecución de señuelos pacifistas. España debe integrarse en la comunidad de naciones democráticas del Atlántico Norte y, dentro de esa comunidad, contribuir a que el peso de la defensa occidental no recaiga tan pesadamente sobre las armas nucleares de los Estados Unidos. En tiempo de paz y para respetar mejor los planes individuales de los jóvenes, el ir a las Fuerzas Armadas debe ser totalmente voluntario, como en los EE. UU. o en el Reino Unido.

La justicia española es dilatoria y demasiado obediente a los deseos del gobierno. Las penas para los delincuentes son cambiantes. Las cárceles donde se cumplen, inseguras e indisciplinadas, patios de monipodio, en vez de lugares de castigo. La delincuencia común se ha multiplicado por la negativa de la progresía izquierdista a aceptar que puede haber delincuentes profesionales, sólo

atentos al coste de sus actividades. He aquí otro punto en el que el Estado español abandona sus funciones necesarias.

Por fin las obras públicas, y las instituciones públicas cual son los establecimientos de enseñanza, los hospitales, y los museos, bibliotecas y conservatorios, sufren al tiempo de hipertrofia y abandono. La razón no es difícil de encontrar: una cosa es que el Estado se ocupe de suplir con tales instituciones las deficiencias de la iniciativa privada y otra muy distinta el que su financiación y organización deban ser monopolio público. En el Estado liberal, las obras públicas deberán financiarse en cuanto sea posible con las aportaciones de sus beneficiarios, por medio de tarifas o peajes realistas. Las subvenciones a la enseñanza deberán entregarse directamente a las familias o a los mismos estudiantes, por medio de "cheques escolares" o de préstamos a la educación, que garanticen la libre elección de centros. El actual sistema de la sanidad social, crecientemente absorbido por el Estado, debería sustituirse por otro abierto a la competencia privada, y el de pensiones renovado con arreglo a un criterio de capitalización del ahorro privado, con la colaboración de entidades privadas de seguros, para así conseguir una mejora de prestaciones, en vez de sufrir el deterioro actual. Por fin, el contribuyente debería poder deducir del impuesto de sucesiones los fondos que destine a fundaciones benéficas y culturales.

d El Impuesto

Controlado el gasto público por la reconducción del Estado a sus actividades necesarias, el monto total de los impuestos debe poder reducirse.

No hace falta lamentar aquí cuán difícil es el conseguir la tal reducción del gasto público. En especial, durante la transición habrá que emplear lo obtenido con la venta de empresas públicas y con los propios impuestos indemnizar a quienes pierden sus puestos de trabajo o sus derechos adquiridos por la eliminación de las empresas públicas.

En todo caso, tal reconducción no puede realizarse sin el pleno apoyo de los votantes. Por eso debe imperar en la recaudación y el gasto públicos el principio de la transparencia fiscal. Los municipios y comunidades autónomas no deberían poder aumentar sus gastos si no incrementan correspondientemente sus propios impuestos.

Consígase reducir o no, el impuesto debería ser proporcional, salvo en la medida que se exime de él a los más desfavorecidos, cierto, y no arbitrario y cambiante, con el Presupuesto de cada año: constituido de tal manera que facilite el pago por el contribuyente, y administrado de la forma más económica posible. No diré quién relacionó estas cuatro condiciones para no escandalizar a mis oyentes.

Sólo quiero detenerme brevemente en la condición de proporcionalidad atenuada. En el Estado liberal debería establecerse lo que

se ha llamado "impuesto sobre la renta negativo o inverso", que consiste en la prestación de un subsidio a quienes se encuentren por debajo de un cierto nivel de vida. Pero aparte esta garantía de nivel mínimo, que convierte el resto de los impuestos en progresivos, el principio del beneficio conduce a la idea de una exacción proporcional. De la idea de que los individuos prestan su lealtad al Estado del que son ciudadanos por los beneficios que ello les reporta, se deduce que deberían pagar en proporción a los ingresos que gozan bajo la protección del Estado. La medición del beneficio obtenido por la transferencia de renta de ricos a menos ricos es tan difícil e implica comparaciones interpersonales de utilidad de tan dudosa validez, que mejor es equiparar el beneficio con el impuesto, en vez de fijarse en la capacidad de pago. En todo caso, podría establecerse un doble sistema a elección del contribuyente: o bien el pago de una tarifa, pongamos del 15%, sin desgravación alguna sobre todo lo ingresado; o bien la liquidación de un impuesto progresivo sobre el gasto.

La Estrategia Política de los Liberales

Me he ocupado de los principios generales de un programa para la libertad, en vez de presentar un plan de gobierno, porque creo que este último no pueden definirlo los liberales solos. Llegado el caso, un plan de gobierno tendría que ser objeto de un acuerdo de los partidos de la Coalición Popular, y sus detalles dependerán de lo que se piense que las circunstancias permiten llevar a cabo, a sabiendas de las dificultades políticas y sociales que comporta una liberalización.

Otro es el objeto de mi discurso. He pretendido definir el lugar de los liberales en el mundo político español y detallar las metas que a largo plazo deben perseguir en el problema central de sus preocupaciones, en la cuestión de los fines y actividades propios del Estado.

Los liberales, lejos de pretender la destrucción del Estado y su substitución por no sé qué orden social espontáneo, buscan la restauración de un Estado fuerte, limitado y capaz de cumplir sus funciones necesarias: un Estado que sepa establecer y mantener el marco en el que vaya a florecer la actividad individual.

Dada la adulteración del aparato estatal, sobre todo en los años después de 1970, y visto el enquistamiento de los malos hábitos públicos, la reforma liberal no la podemos realizar los liberales solos. Por eso prefiero hablar de estrategia para restaurar el Estado liberal, que de plan de un gobierno que nosotros solos no podríamos ni soñar en constituir en lo que falta del siglo.

A la vista de la magnitud de la tarea, la estrategia política de los liberales se manifiesta a la vista del más miope. Consiste en formar parte de una coalición de formaciones políticas dispuestas a dejarse convencer de que la tarea más urgente para quienes no somos socialistas ni anarquistas consiste en limpiar el Estado de adheren-

cias y hacerle capaz de navegar en beneficio de todos sus tripulantes.

De ahí la importancia de las ideas en la formación de una coalición capaz de desplazar a los socialistas del poder. El objetivo debe ser tan convincente e ilusionante que lleve a que las diversas piedras de talla de la coalición caigan en su sitio y se mantengan en obra por su propio peso y sin argamasa alguna. Como en el puente romano de la Alcántara extremeña, como en el acueducto de la Segovia castellana, los bloques conservador, liberal y cristiano deben ensamblarse y mantenerse en equilibrio estable porque no tienen otro sitio donde colocarse.

Mas para que tal construcción resista los embates del tiempo, las convicciones básicas deben estar del todo claras. Frente al socialismo de izquierdas ya no cabe otro socialismo, éste de derechas: sólo cabe la visión liberal.

La visión liberal basta para satisfacer lo más esencial de las exigencias de los otros grupos. Los conservadores aplaudirán nuestra visión del Estado, como una institución fuerte y especializada, capaz de defender las libertades patrias y de encauzar los apetitos individuales hacia la prosperidad. Los cristianos apreciarán nuestra exquisita defensa de las creencias de cada cual, especialmente por cuanto se refiere a la libertad de enseñanza así como el respeto de los derechos humanos y políticos de todos los ciudadanos. Los dos grupos se tranquilizarán con la explícita aceptación por parte de los liberales de la garantía de un nivel de vida mínimo para cuantos habiten en el territorio español.

Algo habrán de sacrificar los tres grupos de sus más caras creencias, pero en lo que no cabe claudicación es en la necesidad de abandonar las interferencias, reglamentaciones, subvenciones, actividades que, so capa de proteger a los débiles, no hacen sino privilegiar a quienes menos lo necesitan.

Espero que no se tome lo que voy a decir en conclusión como una muestra de presunción, sino más bien como el efecto de mi creencia razonada en la validez de las ideas liberales.

Frente al socialismo, marxista y a la social-democracia no hay otro baluarte que el liberalismo. Tan convencido estoy de ello que creo que si algún día el centro y la derecha se organizan en un solo partido, tendrán que hacerlo bajo el nombre de "Partido liberal".

Mientras tanto, creo que la estrategia política de los liberales consiste en centrar la Coalición Popular, para que deje a un lado y a otro las dos formas de ser socialista: el paternalismo de la derecha y el igualitarismo de la izquierda.

Al señalar lo que de socialista tienen las posturas tradicionales de la derecha española, los liberales podremos contribuir a rescatar a esa derecha española de ataduras pasadas, tanto clericales como autoritarias.

Tampoco es malo que los liberales nos encontremos inmersos en la Coalición Popular. El barco de la libertad derivaría si navegase

sólo con las velas del pensamiento: necesita una quilla de prudente atención a los intereses creados y tradiciones establecidas. Nuestros compañeros de coalición contribuirán a que los liberales resistamos la tentación del progresismo infantil por la izquierda, y del capitalismo salvaje por la derecha.

En fin de cuentas, la Coalición Popular debe convertirse en la representación política de una constatación ideológica. La democracia clásica, con su prosperidad económica, su equilibrio de poderes y su espontaneidad individual, es un sistema delicadísimo que, si no sabemos defenderlo, puede desmoronarse bajo el asalto de los bárbaros exteriores o interiores. Los derechos humanos, los frenos políticos, las libertades empresariales, que los distintos partidos de la Coalición Popular defendemos desde diferentes ángulos, son inseparables, y por ello igualmente inseparables deben ser los partidos de la Coalición.

ESTUDIO

FUNCIÓN Y COMPOSICIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE 1980*

Teodoro Ribera Neumann**

La Constitución Política de 1980 contempla un Tribunal Constitucional dotado de amplísimas competencias para realizar un eficaz control de la supremacía de la Constitución y solucionar en forma jurídica los conflictos que puedan surgir entre los principales órganos estatales. Falta, sin embargo, una teoría constitucional para fundamentar su existencia, principalmente si consideramos que la Corte Constitucional no es parte del Poder Judicial. Para este objeto se ha utilizado la teoría de los "poderes neutros" elaborada por Benjamín Constant de Rebecque en el siglo pasado y revivida por Carl Schmitt en el nuestro. Así es como en base a la distinción entre "poderes activos" y "poderes neutros", se ha configurado en nuestra Constitución una cuarta función, la función contralora o neutra, encargada de fiscalizar que las funciones activas actúen dentro de las esferas de sus atribuciones pero carente de competencias para conformar en forma distinta la República. Dentro de los órganos constitucionales pertenecientes a este "poder neutro", sobresale el Tribunal Constitucional como "supremo guardián de la Constitución".

Especial estudio se les concedió a la conformación del Tribunal Constitucional y al sistema de generación de sus miembros, toda vez que la composición de un Tribunal predetermina, en parte, la calidad de la jurisprudencia posterior. Así es como se concluyó que es indispensable realizar una serie de modificaciones tendientes a disminuir las vinculaciones entre los órganos electores y los ministros del Tribunal elegidos o designados, como aumentar su período en el cargo, suprimir la facultad de ser nueva-

* Exposición realizada el día 19 de noviembre de 1986 en el Seminario "Función del Tribunal Constitucional de 1980", organizado por el Centro de Estudios Públicos.

** Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de Chile (Santiago) y Doctor iuris utriusque por la Julius Maximilians Universität, Würzburg, República Federal de Alemania. Profesor del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile y de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Abogado.

mente elegidos o designados, etc. En el estudio de esta temática en la Constitución de 1980 es posible deducir que el constituyente privilegió una conformación más técnica frente a la legitimidad democrática del Tribunal. Permanece, con todo, la tensión que se produce por la doble calidad que detenta la Corte Constitucional, tal es, tribunal de justicia y órgano constitucional que ejerce la soberanía.

Prólogo

"Dime lo que piensas de la justicia constitucional y te diré qué concepto de Constitución tienes", nos manifiesta con razón Kaegi,¹ pues en el hecho una Constitución sin un sistema tendiente a velar por su respeto y efectivo cumplimiento no es más que una simple declaración de buena voluntad.

La idea de la jurisdicción constitucional está vinculada íntimamente con la intención de velar en forma efectiva por la supremacía constitucional y de solucionar, aplicando criterios jurídicos, los conflictos constitucionales que surjan entre los órganos estatales supremos. Nada se saca con dictar una Constitución que no se aplica o cuya normativa no se visualice como obligatoria para todos los habitantes de un Estado y, especialmente, para aquellos que gobiernan.

El surgimiento de la jurisdicción constitucional en los Estados Unidos de Norteamérica ha sido el punto de partida de nuestros tiempos en cuanto a la implantación de medidas para velar por la supremacía de la Constitución, ya sea a través de los tribunales ordinarios de justicia o mediante la creación de tribunales especiales encargados de esta función. En lo relativo a los tribunales especiales, merecen destacarse la Corte de Justicia Estatal de Alemania (1919), la Alta Corte Constitucional de Austria (1920) y el Tribunal de Garantías Constitucionales de la República Española (1931).²

Si bien el avance del totalitarismo y la última conflagración pusieron temporalmente fin a la evolución de la justicia constitucional en Europa, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial han resurgido o han sido creados entes especiales destinados a fiscalizar la supremacía constitucional en ese y otros continentes. Así es como tenemos los casos de los Tribunales Constitucionales de Italia (1946), República Federal de Alemania (1949), Austria (al reimplantarse la Constitución de 1920 en su texto modificado de 1929), Francia (1958) y España (1978). En Sudamérica también se ha manifestado esa tendencia con la creación del Tribunal Constitucional

1 Werner Kaegi, *Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates*, Zürich, 1945, citado por Eduardo García de Enterría. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Editorial Civitas, Madrid, 1982, p. 163, nota 87.

2 Sobre los tribunales nombrados, véase Segundo Linares Quintana, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, 3a. edición, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1981, p. 515 y ss.

de Chile (1970 y luego en 1980), del Tribunal de Garantías Constitucionales del Perú (1980) y del Tribunal Constitucional del Ecuador (1984).

En lo que respecta a la jurisdicción constitucional en Chile, su desarrollo ha sido un proceso lento que sólo vino a germinar en el año 1970 y a cobrar nuevos bríos en el año 1980: El desarrollo de la jurisdicción constitucional en el período 1833-1973, en una apretada síntesis, será tratado en el Capítulo I de la presente investigación. Interesante es destacar que durante largos períodos de nuestra historia constitucional el Congreso Nacional ejerció atribuciones legislativas en forma omnímoda, sin que los tribunales ordinarios controlaran la correspondencia de dichas normas con la Constitución. Aun cuando con la Constitución de 1925 se ampliaron las atribuciones de la Corte Suprema, fue, sin embargo, este órgano —y en contra de la opinión mayoritaria de la doctrina— el que se inhibió de ejercer una fiscalización amplia de la inaplicabilidad. El Tribunal Constitucional consagrado a nivel de Ley Fundamental de 1970, como se verá más adelante, fue producto de la tenacidad de la doctrina iuspublicista, que encontró cierta resistencia en la Corte Suprema que rechazaba la participación de sus miembros en la conformación del Tribunal Constitucional.

En el Capítulo II se analiza la función del Tribunal Constitucional en el sistema jurídico chileno, con el fin de proporcionar una base doctrinaria que guíe su actuar y que fundamente su presencia en la estructura de la Carta Fundamental. Para este cometido se ha utilizado la doctrina del "poder neutro", elaborada por Benjamín Constant de Rebecque en el siglo pasado y revivida por Carl Schmitt en éste, toda vez que esta doctrina permite distinguir claramente entre los poderes activos, que realizan la política del Estado, y los poderes pasivos o neutros, que sólo velan por el cumplimiento de la legalidad y constitucionalidad vigente, asumiendo —en el caso del Tribunal Constitucional— el papel de árbitro supremo de los demás órganos fundamentales.³

El Capítulo III fue destinado a analizar la composición del Tribunal Constitucional, concediéndole especial hincapié a la elección de los miembros del Tribunal Constitucional como a las cualidades que deben concurrir en las personas elegidas o designadas para tan importante cargo. Las normas jurídicas que reglamentan esta materia fueron objeto de una interpretación principalmente teleológica, viendo las posibles variables y deformaciones que podían generar su aplicación. Este sistema de hermenéutica constitucional se ha preferido frente a otros de carácter más gramatical, puesto que el Tribunal Constitucional, por la importancia que detenta, debe estar

3 Véase también Teodoro Ribera Neumann, "El Tribunal Constitucional", en: Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile, *Revista Chilena de Derecho*, Alfabetá Impresores, Santiago, 1984, Vol. 11, N^{os} 2 y 3, p. 339 y ss.

regulado para enfrentar situaciones de crisis y de abuso de poder por parte de las autoridades constitucionales y no para etapas de plena normalidad y de virtud republicana. Dos tópicos han recibido en este análisis una especial consideración: la legitimidad democrática del Tribunal Constitucional como órgano supremo que ejerce soberanía y la calidad de independencia del mismo, en su papel de Corte de Justicia Constitucional.⁴

Capítulo I

Síntesis del Desarrollo de la Jurisdicción Constitucional en Chile 1833-1973

1 Introducción

El desarrollo de la jurisdicción constitucional en Chile ha sido un proceso lento y que no ha contado con el beneplácito de los Tribunales Ordinarios de Justicia y, en especial, de la Corte Suprema. De ahí entonces que sólo en el año 1970 viniera a concretarse una gran ambición de los iuspublicistas al consagrarse un Tribunal Constitucional.

Es necesario destacar que durante un largo período de nuestra historia fue el Congreso el único intérprete y controlador de la supremacía constitucional, inhibiendo por esta causa a los tribunales de toda competencia en esta materia. Posteriormente, al incluirse en 1925 a nivel constitucional el artículo 86 inciso 2°, que preveía la declaración de inaplicabilidad de los preceptos legales contrarios a la Constitución, la Corte Suprema se negó, en aquel entonces, a ejercer un control de la supremacía constitucional en la forma. Es, por tanto, interesante analizar, brevemente, el desarrollo de la jurisdicción constitucional, pues esto permite visualizar que el surgimiento de un Tribunal Constitucional en Chile no fue una invención de la doctrina mediante la aceptación de estructuras constitucionales foráneas, sino que de una sociedad que buscaba la seguridad jurídica a través del estricto cumplimiento de la Constitución y que no encontró en la Corte Suprema el respaldo para la concreción de sus deseos. Únese a esta circunstancia la necesidad imperiosa de contar con un órgano que resolviera los conflictos que pudieran generarse entre las más altas autoridades, pero entrar de esta manera que estas contiendas pudieran conducir a soluciones por una vía distinta a la del derecho. El Tribunal Constitucional, en otras palabras, es producto de la jurisprudencia tolerante de la Corte Suprema frente al legislador nacional como de la intención de constituir un supremo árbitro entre los principales órganos constitucionales.

4 Cfr. Teodoro Ribera Neumann, "Das chilenische Verfassungsgericht und das deutsche Bundesverfassungsgericht - Ein Rechtsvergleich" - Peter Lang Verlag, *Frankfurt am Main*, Bern, New York, 1985, p. 60 y ss.

2 El Control de la Constitucionalidad Bajo la Constitución de 1833

Durante la vigencia de la Constitución de 1833 (1833-1924) tanto los Tribunales como la doctrina estuvieron mayoritariamente contestes que la Corte Suprema carecía de atribuciones para ejercer un control de la supremacía constitucional de las leyes, no pudiendo declarar su inconstitucionalidad o desatender su aplicación.

El argumento principal para fundamentar esta posición fue que los tribunales no poseían atribuciones expresas que autorizaran un actuar semejante como que la propia Constitución de 1833 concedía en su artículo 164 esta facultad al Congreso.⁵ Indicaba este precepto:

"Sólo el Congreso, conforme a lo dispuesto en los artículos 40 y siguientes, podrá resolver las dudas que ocurran sobre la inteligencia de alguno de sus artículos".

La propia Corte Suprema —en un dictamen emitido con fecha 6 de julio de 1848— recogía la posición dominante y rechazaba la facultad de ejercer un control de Constitucionalidad. El mismo manifestaba:

"El Tribunal observará que ninguna magistratura goza de la prerrogativa de declarar la inconstitucionalidad de leyes promulgadas después del Código fundamental y de quitarles por este medio sus efectos y su fuerza obligatoria. Ese poder, que por su naturaleza sería superior al legislador mismo, puesto que alcanzaba a anular sus resoluciones, no existe en magistratura alguna, según nuestro sistema constitucional. El juicio supremo del legislador, de que la ley que dicta no es opuesta a la Constitución, disipa toda duda en el particular y no permite retardos o demoras en el cumplimiento de sus disposiciones".⁶

La doctrina, como se expresó anteriormente, apoyó vivamente esta jurisprudencia de la Corte Suprema. Carrasco Albano opinaba que "parece, pues, más lógico conceder atribuciones de interpretar la Constitución al Poder Legislativo que al Judicial";⁷ Huneeus sos-

5 Cfr. Eduardo Cruz Fernández, "Control de Constitucionalidad de las Leyes", Memoria de Prueba, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Imprenta Cultura, Santiago, 1936, p. 65 y ss., como Raúl Bertelsen Repetto, *Control de Constitucionalidad de la Ley*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1969, p. 135 y ss.

6 Texto citado por Alcibiades Roldán, *Elemento de Derecho Constitucional de Chile*, Imprenta Barcelona, Santiago-Valparaíso, 1917, 2^a edición, p. 518 y ss.

7 Manuel Carrasco Albano, *Comentarios sobre la Constitución Política de*

tenía que conceder la facultad de controlar la supremacía de la Constitución a los tribunales "los haría jueces del Congreso mismo y les suministraría un medio fácil de hacer nugatorias e ineficaces las leyes, so pretexto de reputarlas como inconstitucionales. El Poder Judicial no es juez de la Ley; ha sido creado para aplicarla, sea ella buena o mala".⁸ Roldán, por último, argumentaba que "ningún tribunal, aun cuando sea la Corte Suprema, se halla autorizado para dejar sin aplicación una ley por considerarla inconstitucional";⁹ en la tercera edición de su libro sobre "Elementos de Derecho Constitucional de Chile" agregaba: "Desde que la ley es una declaración de la voluntad soberana manifestada en el modo que la Constitución determina, no es admisible que un poder diferente del legislador posea una atribución semejante".¹⁰

Guerra, refiriéndose a la situación reinante bajo la vigencia de la Constitución de 1925, señalaría que el Poder Legislativo estaba revestido de una omnipotencia casi divina, que le permitía dictar leyes inconstitucionales, a sabiendas que adolecían de ese defecto, pero seguro de que nada ni nadie podía estorbar su cumplimiento, en forma autorizada y eficaz.¹¹

Si bien existieron fallos¹² y opiniones discordantes¹³ al respecto durante la Constitución de 1933, nuestra Corte Suprema no pudo o no quiso seguir los pasos dados por la Corte Suprema de los Estados Unidos de Norteamérica, aceptando así un papel subalterno frente a las funciones legislativa y ejecutiva y circunscribiendo su actuar no a administrar justicia sino que a aplicar las leyes. Las razones para una evolución semejante, que rechazó la influencia norteamericana sobre este particular, no son de claridad determinables, especialmente si se considera que notables juristas del pasado siglo, tales como Andrés Bello y Juan Egaña, estuvieron imbuidos del pensamiento anglosajón. Al parecer la influencia de la jurisprudencia francesa fue determinante para rechazar este control de la constitucionalidad.

1833, Imprenta de la Librería del Mercurio, Santiago, 1874, 2ª edición, p. 198.

8 Jorge Huneeus, *La Constitución ante el Congreso*, Imprenta Cervantes, Santiago, 1891, 2ª edición, T. II, p. 238 y s., citado por Bertelsen, op. cit., p. 137.

9 Roldán, op. cit., p. 518.

10 Roldán, op. cit., Imprenta Lagunas y Co., Santiago, 1924, 3ª edición, p. 467, citado por Bertelsen, op. cit., p. 137.

11 José Guillermo Guerra, *La Constitución de 1925*, Establecimientos Gráficos Barcells & Co., Santiago, 1929, p. 458.

12 Así los fallos de fecha 2 de enero de 1867 y 1º de marzo de 1876 citados por Bertelsen, op. cit., p. 136.

13 Véase al respecto la fundamentación basada en principios de hermenéutica legal proporcionada por Ambrosio Montt, *Dictámenes del Fiscal de la Corte Suprema de Justicia de Chile*, Imprenta Nacional, Santiago, 1895, T. II, p. 227 y ss.

3 El Control de la Constitucionalidad Bajo la Constitución de 1925

Durante la elaboración de la Constitución de 1925 se pretendió por parte de los comisionados, y especialmente por parte del Presidente Arturo Alessandri P., poner fin a la pasividad de la función judicial y al ostracismo constitucional al cual había sido sometida, para evitar de esta manera que en el futuro la función legislativa abusara de sus atribuciones y dictara leyes manifiestamente inconstitucionales. Para este objeto se propuso conceder a la Corte Suprema un control concreto de las normas, de carácter limitado, expresando don Luis Barros Borgoño en la séptima reunión de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República que debía conferirse a un órgano constitucional, que podía ser la Corte Suprema o un tribunal especial, atribuciones para velar por la supremacía constitucional. Este órgano determinaría si las leyes, que a futuro se dictasen, atentaban o no contra la Constitución.¹⁴ Como consecuencia de este y otros planteamientos se consagró en la Constitución de 1925, en su artículo 86 inc. 2º, la facultad de la Corte Suprema de ejercer un control de la Constitucionalidad de los preceptos legales, pudiendo declarar el órgano judicial su inaplicabilidad para el caso particular y concreto. En otras palabras, el constituyente estableció un sistema especial de declaración de inconstitucionalidad, toda vez que facultó a la Corte Suprema para ejercer el control de la supremacía constitucional, mediante un control concreto, pero limitó los alcances de un fallo negativo a su no aplicabilidad para el caso impetrado en particular, manteniendo la norma jurídica eficacia legal. Además, al no existir, como en los sistemas jurídicos anglosajones, la fuerza vinculante de los fallos judiciales, esta situación limitó consecuentemente aún más el alcance de una sentencia de la Corte Suprema sobre esta materia. Únese a estas circunstancias el hecho de que el precepto constitucional del Art. 86 inc. 2º no pudiera poner fin a la larga tradición de rechazo por parte de la Corte Suprema de ejercer un control de la Constitucionalidad, toda vez que dicho alto tribunal sólo se limitó a ejercer un control en el fondo, más no en la forma, de la Constitucionalidad de los preceptos legales. Esta interpretación restrictiva de sus atribuciones —que significó desprenderse voluntariamente del importante papel que la Corte estaba llamada a cumplir— no contó con el beneplácito de la doctrina que sostuvo la procedencia del control tanto en la forma como en el fondo.¹⁵

14 Ministerio del Interior (editor), *Acias Oficiales Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República*, Imprenta Universitaria, Santiago, 1925.

15 Véase Carlos Andrade Geywitz, *Elementos de Derecho Constitucional Chileno*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1971, 2ª edición, p. 635.

Ante la negativa del más alto Tribunal de asumir las funciones que constitucionalmente se le habían proporcionado, debieron erigirse nuevos mecanismos destinados a idéntico fin, produciéndose consecuentemente una natural sustitución de las instituciones, concediéndoseles atribuciones a órganos ya existentes (Contraloría General de la República) o creándose un nuevo órgano para asumir dichas y otras funciones (Tribunal Constitucional). Así es como la Contraloría General de la República, establecida con rango legal en el año 1927 y constitucional en el año 1943, adquirió competencias contencioso-administrativas como también atribuciones para velar por la supremacía de la constitucionalidad, con carácter preventivo, mediante el trámite de la toma de razón. En lo que respecta al Tribunal Constitucional, eso sí, la concreción constitucional de este órgano y sus funciones requeriría un mayor decantamiento.

Como manifiesta Andrade, un proyecto aprobado por la Cámara de Diputados, pero pendiente en el Senado, contemplaba en el año 1950 conceder a la Corte Suprema la competencia expresa para declarar la inconstitucionalidad, con carácter derogatorio, de aquellos preceptos legales que fueran contrarios a la Constitución en el fondo y en la forma.¹⁶ En el año 1958 propuso Francisco Cumplido incorporar al texto constitucional un tribunal llamado a interpretar la Constitución, el cual debía estar conformado por miembros de las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales como por la Contraloría General de la República.¹⁷ En 1963 se manifestó en unos foros públicos celebrados en Santiago la necesidad de crear una Corte Constitucional,¹⁸ solicitándose a las autoridades en las Terceras Jornadas de Derecho Público en 1964 la creación de un tribunal especial destinado a salvaguardar la supremacía constitucional en la forma y en el fondo.¹⁹

Las autoridades insistían, sin embargo, en darle expresamente amplias facultades de control de la constitucionalidad a la Corte Suprema. Así fue como el gobierno de Jorge Alessandri R. envió un mensaje al Congreso en 1964 destinado a modificar el Art. 86 de la Constitución, con el fin de conceder a la Corte Suprema la facultad

16 Andrade, *ibidem*.

17 Francisco Cumplido Cereceda, *Teoría de la Constitución*, Editorial Universitaria, Santiago, 1958, p. 112.

18 Alejandro Silva Bascañán, *El Tribunal Constitucional*, en Eduardo Frei, Gustavo Lagos, Sergio Molina, Alejandro Silva, Enrique Evans y Francisco Cumplido, *Reforma Constitucional 1970*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1970, p. 205.

19 Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y Colegio de Abogados de Concepción, *Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, Imprenta Universidad de Concepción, Concepción, 1964, N° 128, p. 61. Véase también Escuela de Derecho de la Universidad de Chile, *Examen Crítico de los Proyectos de Reforma Constitucional*, Editorial Universitaria, Santiago, 1965, p. 124 y ss.

de velar por el respeto a la Constitución por parte de los preceptos legales tanto en el fondo como en la forma, dejando la norma inconstitucional de producir efectos jurídicos con carácter general. Esta iniciativa de reforma constitucional, por tanto, era similar a la del año 1950 y pretendía llevar a la práctica planteamientos realizados por Arturo Alessandri P. en el año 1925.²⁰ La doctrina, según expresa Silva, reaccionaría hostil ante tal iniciativa solicitando derechamente la creación de un Tribunal Constitucional.²¹ A partir de este momento toma también impulso dentro de las autoridades la idea de establecer un tribunal independiente de la Corte Suprema para resolver conflictos de corte constitucional. El Presidente Eduardo Frei M., al formular indicaciones en el año 1965 a un proyecto de reforma de ley presentado por él mismo en 1964, se manifestó por la creación de un Tribunal Constitucional, de cuyos nueve integrantes, dos debían ser miembros y elegidos por la Corte Suprema. La Corte reaccionó rechazando una iniciativa de esta naturaleza "criticándolo por la participación de dos de sus miembros en un tribunal en que prevalecería la opinión política predominante".²² Luego que la doctrina siguiera insistiendo en la necesidad de establecer un Tribunal Constitucional,²³ se concretaría esta iniciativa recién en el año 1970. Interesante es destacar los motivos argüidos por la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados para fundamentar la existencia del Tribunal Constitucional. Manifestaría el informe:

"La necesidad de mantener la supremacía del orden constitucional y de velar por el imperio de la legalidad más allá del campo estrictamente administrativo, que corresponde a la Contraloría General de la República, está entregada por la Constitución Política del Estado a la Corte Suprema, la que en virtud del artículo 86 de la Carta puede declarar inaplicable cualquier precepto legal contrario o atentatorio de la Constitución.

La Corte Suprema ha estimado que sólo puede ejercer su facultad respecto de aquellas normas legales que infrinjan o vulnere los derechos que otorga la Carta Fundamental, pero ha sido siempre renuente en acoger recursos de inaplicabilidad por vicios de inconstitucionalidad formal, porque estimaba que no

20 Cfr. Silva Bascuñán, op. cit., p. 207, como también Enrique Evans de la Cuadra, *Chile, hacia una Constitución Contemporánea*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1973, p. 64.

21 Silva Bascuñán, op. cit., p. 208.

22 Bertelsen Repetto, op. cit., p. 174.

23 Así Cristian Bulnes Ripamonti, *Relaciones y Conflictos entre los órganos del poder estatal*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1967, p. 163 y ss., como Wolfgang Prieur Koelling, *Una Corte Constitucional para Chile*, Instituto de Ciencias Políticas y Administrativas, Universidad de Chile, Santiago, 1967.

tiene competencia para inmiscuirse en el proceso interno de la formación de la ley consagrada en los Reglamentos internos de cada rama del Parlamento.

El Tribunal Constitucional será el organismo encargado de abocarse a este tipo de problemas jurídicos en la etapa del proceso formador de la ley".²⁴

El Tribunal Constitucional fue incorporado a la Constitución de 1925 en el capítulo VI, conjuntamente con el Tribunal Calificador de Elecciones, reglamentándosele en los artículos 78 a), 78 b) y 78 c). De esta manera el Tribunal Constitucional fue ubicado en la estructura de la Constitución después de los capítulos dedicados al Congreso Nacional y al Presidente de la República pero antes del destinado al Poder Judicial. Este orden simboliza, en parte, el papel que el Tribunal estaba llamado a cumplir, siendo tal servir de arbitro en las disputas entre la función legislativa y ejecutiva.

El Tribunal ejerció sus funciones hasta el mes de noviembre de 1973, cuando fue disuelto por las nuevas autoridades, luego que idéntico fin tuviera el Congreso Nacional. Al asumir la Junta de Gobierno las funciones ejecutivas y legislativas, la existencia posterior del Tribunal Constitucional resultó estar fuera de contexto.

En sus tres años de vida el Tribunal ejerció sus atribuciones en múltiples oportunidades, especialmente de acuerdo al art. 78 b) letra a) de la Constitución, vale decir, en cuanto a controlar la constitucionalidad de los proyectos de ley y los tratados. En esta materia resolvió diversos conflictos referentes a la constitucionalidad de leyes tributarias y de presupuesto.²⁵

La actuación del Tribunal Constitucional de 1970 ha sido criticada con posterioridad. La Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República sostuvo que la "razón y desprestigio de ese Tribunal" habrían estado radicados en que "la mayoría de sus miembros tenía un origen marcadamente político". Sin embargo, debe expresarse que si bien la composición de un Tribunal, como se analizará luego, determina en parte la calidad de su jurisprudencia, no es menos cierto que el Tribunal Constitucional nació conjuntamente con una profunda crisis del sistema constitucional chileno. De ahí entonces que no sea del todo justo descalifi-

24 Extraído de Andrade, op. cit., p. 593, *Sobre la génesis del Tribunal Constitucional*, véase también Silva Bascañán, op. cit., p. 215 y ss.; Carlos Taricco Sanino, "El Tribunal Constitucional", Memoria de Prueba, Facultad de Derecho Universidad Católica de Valparaíso, texto mimeografiado, Valparaíso, 1978.

25 Los fallos se encuentran editados en *Primeros cinco fallos dictados por el Tribunal Constitucional de Chile*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1972, como *Tribunal Constitucional de la República de Chile*, Volumen II, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1973.

26 Diario *El Mercurio* de Santiago, "Anteproyecto de la Nueva Constitución", 7 de septiembre de 1979, p. C5.

car la actuación de un Tribunal que carecía de "potestas", dadas sus exiguas atribuciones, como de "auctoritas", toda vez que era un órgano advenedizo en un sistema constitucional que se había forjado por el transcurso de más de 150 años. Mal podía, consecuentemente, exigírsele al Tribunal Constitucional que pudiera ejercer su papel de "Guardián de la Constitución" en consideración a lo antes reseñado. La circunstancia, eso sí, que el Tribunal Constitucional se declarara incompetente para resolver sobre la constitucionalidad del denominado "proyecto sobre las tres áreas de la economía" —argumentando que la expresión "proyectos de ley" no englobaba los "proyectos de reforma constitucional"—, contribuyó indudablemente a que los problemas constitucionales no pudieran ser resueltos por la vía judicial.

Capítulo II

El Rol del Tribunal Constitucional de 1980

1 Introducción

Tanto la Constitución Política de la República de Chile de 1980 como la de 1925, luego de la reforma del año 1970, contemplan un Tribunal Constitucional con amplias atribuciones. Este órgano constitucional, cuya función es velar por la supremacía de la Constitución, salvaguardar el Estado de Derecho y la Democracia, no pertenece al Poder Judicial ni a ninguna de las demás funciones clásicas del poder estatal. La Corte Constitucional, eso sí, ejerce funciones contraloras o fiscalizadoras de los demás órganos constitucionales actuando como tribunal y sus fallos o sentencias son obligatorios para los mismos.

Una visión de conjunto de la Constitución de 1980 permite concluir que existe en su seno una cuarta función estatal, la función contralora o neutra, ajena a las funciones clásicas del poder estatal y carente de un poder activo, cuya finalidad es fiscalizar, más no gobernar. Esta función contralora o poder neutro está conformado por el Tribunal Constitucional, la Contraloría General de la República, el Tribunal Calificador de Elecciones, el Consejo de Seguridad Nacional y el Banco Central. La totalidad de estos órganos deben servir de contrapeso al aumento de las atribuciones del Presidente de la República —tendencia ésta que se manifiesta con claridad en el constitucionalismo chileno a partir de 1925— para evitar que dichas competencias puedan socavar y destruir la estructura constitucional que las consagra.

2 Bases Normativas del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional, cuya denominación más precisa debió haber sido "Corte Constitucional" por la pluralidad de sus

miembros, se encuentra regulado en la Constitución de 1980 en el capítulo VII denominado "Tribunal Constitucional" y que contempla los artículos 81, 82 y 83, en los cuales se indican las bases generales sobre su organización, competencias y procedimientos ante el alto Tribunal, respectivamente.

En virtud del artículo 81, inciso final de la Constitución Política, se procedió a dictar la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional²⁷ que versa sobre la planta, remuneraciones, estatuto del personal, así como sobre su organización y funcionamiento.

A su vez, esta ley orgánica constitucional autorizó en su artículo 90 al Tribunal Constitucional para dictar auto acordados que reglamentaran las materias contempladas en la ley.

Haciendo uso de esta delegación de atribuciones, la Corte Constitucional ha procedido a dictar auto acordados sobre remuneraciones, como también sobre el funcionamiento del Tribunal y sobre su procedimiento.²⁸

3 El Tribunal Constitucional y las Demás Funciones Estatales

Interesante es ubicar al Tribunal Constitucional en relación a las demás funciones clásicas del poder estatal, vale decir, la función ejecutiva, legislativa y la judicial. En cuanto a las dos primeras funciones indicadas, es indudable que el Tribunal Constitucional dista mucho de ejercerlas y por sus atribuciones sólo permitiría encuadrarlo dentro del Poder Judicial. En Chile existen, sin embargo, razones de corte histórico, del establecimiento de la ley como de carácter normativo constitucional y legal que determinan que el Tribunal Constitucional sea un órgano jurisdiccional pero que no pertenezca al Poder Judicial.

Históricamente, el Tribunal Constitucional nace a la vida jurídica chilena como consecuencia de la negativa por parte de la Corte Suprema de asumir un control de inaplicabilidad de carácter amplio que comprendiera también la inaplicabilidad de forma, por temor a mezclarse en funciones ajenas a las judiciales y por tanto politizarse, como por la necesidad de contar con un órgano que resolviera las disputas jurídico-constitucionales entre las principales autoridades estatales. Comprendiendo la inquietud del alto Tribunal y visualizando la necesidad de un control amplio, propuso la doctrina la

27 Ley N° 17.997 publicada en el Diario Oficial (D. O.) de fecha 19 de mayo de 1981.

28 Auto acordado sobre remuneraciones publicado en el D. O. del 29.5.1981; auto acordado sobre remuneraciones y auto acordado relativo al funcionamiento del Tribunal, ambos publicados en el D.O. del 15.1.1982; auto acordado sobre procedimiento publicado en el D. O. del 10.5.1982.

creación de una Corte Constitucional, idea que se concretaría mediante la reforma constitucional de 1970.²⁹

Los argumentos anteriormente mencionados por la doctrina son también vertidos por los miembros de la Comisión de Estudio de la nueva Constitución Política de la República en las actas de sesiones. En la sesión 358 el señor Gustavo Lorca opinó que "es inconveniente dar el control de la constitucionalidad a los propios tribunales de justicia, porque ello rompería todo el esquema de separación relativa de los Poderes que se ha escogido para la estructuración de la Carta Fundamental",³⁰ señalando posteriormente que "todo lo relacionado con el control de la constitucionalidad tiene un sentido político". El señor Bertelsen haría notar, por su parte, que los conflictos suscitados entre los órganos del Estado "tienen efectos jurídico-políticos",³¹ expresando don Jaime Guzmán que "comparte la idea de que la Corte Suprema no debe ser llamada a resolver estos conflictos", pues "tiene el temor que sería arrastrarla a situaciones conflictivas".³²

Esta preocupación de la Comisión de Estudio determina la creación del Tribunal Constitucional como organismo autónomo e independiente, y no como parte del Poder Judicial.

Por ello es que el Tribunal Constitucional esté regulado en un capítulo especial de la Carta Fundamental y posea una propia ley orgánica constitucional, separada de la del Poder Judicial. Además, tanto este capítulo en su artículo 73, inciso cuarto, como el artículo 3º, inciso segundo, de la ley orgánica constitucional del Tribunal Constitucional, deben hacer una remisión explícita a una disposición correspondiente al capítulo dedicado al Poder Judicial o incorporarlo en su texto derechamente, para que así se entiendan aplicables al Tribunal Constitucional.³³ Consecuentemente el artículo 73 inciso tercero se refiere a "los tribunales ordinarios de justicia y los especiales que integran el Poder Judicial" y a "los demás tribunales", pues en esta última expresión encuentra cabida, entre otros, el Tribunal Constitucional.

Todos estos antecedentes demuestran que en Chile el Tribunal Constitucional no pertenece al Poder Judicial ni a ninguna de las otras funciones clásicas del Poder Estatal, sino que fue contemplado para su control, con amplias facultades para velar por la supremacía de la Constitución, la protección de la democracia y del Estado de Derecho en general.

29 Véase al respecto el capítulo II, 3.

30 Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República, Actas Oficiales de la nueva Constitución Política de la República, Estudios Gráficos de Gendarmería, Santiago, 1978, Sesión N° 358, p. 2334.

31 Comisión de Estudio, op. cit., Sesión 358, p. 2337.

32 Comisión de Estudio, op. cit.

33 Véase al respecto, además, las sesiones 358, 359, 410 y 415 de la Comisión de Estudio contenidas en *Comisión de Estudio*, op. cit.

El Tribunal Constitucional es, junto a otros organismos, la máxima expresión de un cuarto poder o función constitucional: el poder neutro o la función contralora.

4 La Teoría del Poder Neutro

Los orígenes de la teoría del poder neutro o "pouvoir neutre" se encuentran en los escritos de Benjamín Constant de Rebecque (1767-1830), prestigioso político y publicista bajo el gobierno de Napoleón I y la posterior Restauración.³⁴

Habiéndole tocado vivir a Constant períodos de una extrema anarquía como también de una despótica concentración del poder, dedicó parte de sus estudios a la necesidad de controlar el poder absoluto, pues poseyendo éste tal calidad, y aun cuando se ejerza en nombre del pueblo, una vez consolidado puede determinar arbitrariamente incluso lo que se ha de entender por bien común.

Para evitar el despotismo y la anarquía, propuso Constant en sus libros *Reflexions sur les Constitutions et les garanties* (1814) y *Cours de politique constitutionnelle* (1819),³⁵ la construcción de un poder neutro que se caracteriza por ser un poder moderador y controlador de los demás poderes y funciones, pero carente de un poder activo, el cual está depositado en las funciones ejecutiva, legislativa y judicial. El poder neutro, que Constant lo hace irresponsable frente a los demás poderes o funciones, ya que le es posible ejercer efectivamente su función controladora, recibe esta denominación de la separación del mismo del poder activo, en el cual está radicada la capacidad de gobernar. Al carecer el poder neutro de un poder activo —argumenta Constant—, su control se torna innecesario, aun cuando ocupe un lugar privilegiado frente a los demás poderes.

Constant de Rebecque hace radicar el poder neutro en la persona del monarca, teniendo éste las siguientes funciones:

a Debe ser un poder de carácter preservador del orden y la libertad, teniendo un papel especialmente conservador.³⁶ En este aspecto, debe evitar que el poder activo ejerza funciones más allá de las que le han sido otorgadas.

b Debe ser intermediador entre las demás funciones y poderes activos, velando por que éstas actúen en base a una considera-

34 Sobre la vida de Constant se puede consultar parte de la obra de Helmut Lehne, *Der Bundespräsident als neutrale Gewalt nach dem Grundgesetz der B. R. Deutschland*, Disertación doctoral, Facultad de Derecho de la Universidad de Bonn, texto mimeografiado, Bonn, 1960, p. 3 y ss.

35 Ambos libros editados por: Edouard Labouyage, *Collection complete de ouvarages de Benjamin Constant*, Deuxième Edition, París, 1872.

36 Constant, *Cours*, op. cit., T. I, p. 26.

ción mutua y en forma armónica,³⁷ y reparador, cuando entre las funciones activas se destruya el equilibrio existente.³⁸

c Le corresponde especialmente ser el arbitro supremo de los demás poderes, decidiendo los conflictos suscitados entre las funciones activas del poder estatal, más no inmiscuyéndose en las actividades propias de éstos. En este caso actúa el poder neutro como poder regulador.³⁹

Para que el poder neutro ejerza su importante labor es necesario —según Constant de Rebecque— que goce de independencia frente a aquellos que ha de controlar y que carezca de funciones activas, pues únicamente de esta manera puede ser realmente neutral. Debe, eso sí, poseer las competencias y libertades necesarias para poder cumplir cabalmente sus importantes funciones.⁴⁰

La influencia de los planteamientos de Constant se observa principalmente en la primera mitad del siglo XIX, encontrando también cabida en nuestro siglo en ciertos proyectos y textos constitucionales.⁴¹

37 Constant, op. cit., T. I, p. 176.

38 Constant, op. cit., T. I, p. 19.

39 Constant, op. cit., T. I, p. 179.

40 Constant, op. cit., T. I, p. 38 y ss.

41 Así es como la Constitución del Imperio del Brasil de 25.5.1824 contempla en su artículo 98 la figura del poder neutro en la persona del emperador; igual presencia es verificable en la Constitución de Portugal del 29.4.1826.

Las huellas de Constant de Rebecque son también perceptibles en la Constitución de Bélgica del año 1831, en la del Reino de Piemonte-Cerdeña de 1848 que luego sería adoptada por toda Italia en 1870, como al igual en importantes documentos jurídicos de Francia, tales como el "Acte additionnel aux constitutions de l'empire" del 22.4.1815 y en la "Declaration de droits de Français et des principes fondamentaux de leur constitution" del 25.7.1815.

En nuestro siglo, las ideas de Constant igualmente han estado presentes. En un proyecto de Constitución española del año 1929 se señala que el Consejo del Reino es "un instrumento del poder armónico; garantía de la independencia judicial; moderador de la Cámara legislativa; salvaguarda de la Constitución frente al gobierno o las Cortes; posible órgano de soberanía en circunstancias culminantes; clave y ornamento de todo el organismo político, al cual presta estabilidad y decoro".

Véase sobre lo señalado en Carl Schmitt, *Der Hüter der Verfassung*, Verlag J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1931, p. 130 y ss. Por su parte, Karl Doehring, *Der "pouvoir neutre" und das Grundgesetz*, *Zeitschrift Der Stadt*, Berlín, 1964, T. III, p. 204, sostiene que los postulados de Constant son recogidos por el artículo 5º inciso primero de la Constitución de la República de Francia de 1958, al indicar este precepto: "El Presidente de la República vela por el respeto de la Constitución. Asegura, con su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos así como la continuidad del Estado".

La teoría del poder neutro sería utilizada en Alemania por Carl Schmitt para reforzar la posición del presidente del Reich en la República de Weimar. En su libro *Der Hüter der Verfassung (El Guardián de la Constitución)*, caracteriza Schmitt la situación política del imperio, tales como el pluralismo, el multipartidismo y el federalismo. Dada la existencia, según Schmitt, de estos elementos desaglutinantes, ve como necesario que el presidente del Reich adopte la función de guardián de la Constitución para evitar que la unidad alemana se disuelva en una pluralidad de complejos sociales de poder.⁴² De este modo, el papel pasivo más no desidioso del detentador del poder neutro es activado por Schmitt, aunque limitado a casos de excepción.⁴³ La intención de Schmitt de erigir al presidente del Reich como guardián de la Constitución encontró una fuerte crítica en Hans Kelsen, quien era partidario de que esta función le correspondiera a la Corte Constitucional del Reich alemán.⁴⁴

En la República Federal de Alemania continuó la discusión sobre quién ejerce el poder neutro y el papel de guardián de la Constitución, señalándose por parte de la doctrina al presidente de la Federación o al Tribunal Federal Constitucional⁴⁵ como detentadores de esta función. El propio Tribunal Federal Constitucional, ya en sus primeros años de actividad, se erigió como supremo guardián de la Constitución.⁴⁶

Dicho papel constitucional también ha sido asumido por el Tribunal Constitucional español, al señalar su presidente en el discurso de apertura de la Corte que el mismo Tribunal era "el defensor supremo de la Constitución".⁴⁷

42 Schmitt, op. cit., p. 159.

43 Schmitt, op. cit., p. 137.

44 Hans Kelsen, *Wer soll der Hüter der Verfassung sein?*, Verlag Dr. Walter Rothschild, Berlin-Grunewald, 1931, p. 10.

45 Así, por ejemplo, Theodor Maunz y Reinhold Zippelius, *Deutsches Staatsrecht*, Verlag C. H. Beck, München, 1982, 24ª edición, p. 369, que manifiestan que la denominación "Guardián de la Constitución" podría utilizarse para caracterizar al presidente federal como Rolf-Richard Grauhan, *Gibt es in der Bundesrepublik einen "pouvoir neutre"?*, Disertación doctoral, Facultad de Derecho de la Universidad de Heidelberg, texto mimeografiado, Heidelberg, 1959, p. 95 y ss., quien atribuye esta calidad al Tribunal Constitucional Federal.

46 Gerhard Leibholz, *Bericht des Berichtserstatters des BVerfGs vom 21. März, 1952, Jahrbuch des öffentlichen Rechts (JÖR), T. VI (Neue Folge)*, Tübingen 1957, p. 144.

47 El discurso del presidente del Tribunal Constitucional español Excmo. Sr. D. Manuel García Pelayo y Alonso de fecha 12 de julio de 1980 se encuentra inserto en el libro: *El Tribunal Constitucional*, Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1980, 1ª edición, p. 13 y ss.

5 ¿Existe en la Constitución de 1980 un Poder Neutro?

La Constitución Política de 1980 reglamenta las funciones clásicas del poder estatal en los capítulos IV, V y VI, en un orden decreciente de acuerdo a la importancia relativa de las mismas en el esquema constitucional, es decir, las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, respectivamente. Posteriormente regula la Carta Fundamental una serie de organismos cuyas actividades no pueden encuadrarse en las funciones clásicas del poder ya mencionadas, sino que tienen por finalidad limitar, fiscalizar o controlar el actuar de las demás funciones. Tales órganos constitucionales son el Tribunal Constitucional, el Tribunal Calificador de Elecciones, la Contraloría General de la República, el Consejo de Seguridad Nacional y el Banco Central.⁴⁸

El Tribunal Constitucional tiene por función ejercer un amplio control de la constitucionalidad, velando por la supremacía de la Carta Fundamental como por salvaguardar el sistema democrático y republicano (Art. 82).

El Tribunal Calificador de Elecciones debe garantizar un normal desarrollo de los actos electorarios, base de generación democrática de los representantes de la nación (Art. 84 y sigtes.).

La Contraloría General de la República, fuera de sus atribuciones de control financiero, ejerce un control de legalidad de ciertos decretos y resoluciones, como también de la constitucionalidad de los decretos promulgatorios de una ley o de una reforma constitucional, entre otros (Art. 88).

El Consejo de Seguridad Nacional reconoce la presencia e importancia de las Fuerzas Armadas en el contexto constitucional, estableciendo un canal regular de expresión sobre materias de importancia y ejerce igualmente ciertas funciones contraloras. (Art. 96.)

El Banco Central, por último, y aun cuando su función constitucional no esté plenamente definida, deberá garantizar una política monetaria más técnica que ideológica, limitando de esta manera las competencias del Presidente de la República en materia de carácter financiero (Art. 98).

¿Pueden encuadrarse alguno de estos órganos constitucionales en alguna de las funciones clásicas del poder, o esta división, de por sí meramente doctrinal, no alcanza a cubrir las atribuciones de estos organismos?

Todos estos órganos constitucionales ejercen funciones que, salvo excepciones, no están dedicadas a ejercer un poder activo o creador, sino que un poder contralor, fiscalizador o moderador de las atribuciones de las funciones clásicas del poder.

48 En lo que respecta al papel de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad y su relación con la función del Tribunal Constitucional, véase Ribera, *El Tribunal Constitucional*, art. cit., p. 347 y ss.

Aun cuando el constituyente chileno no tuviera en mente el establecimiento de un poder neutro, es indudable que durante la Constitución de 1925, y especialmente luego de 1973, ha existido por parte de los constitucionalistas la tendencia de crear organismos contralores de las funciones activas del poder, como al igual el proporcionar a los ciudadanos mecanismos constitucionales para proteger ciertos derechos considerados fundamentales. Tal es el caso del recurso de protección contemplado en el artículo 20 de la Constitución Política de 1980 y la ampliación del recurso de amparo reglamentado en el artículo 21 del mismo cuerpo legal.

La presencia en la Constitución de 1980 de diferentes órganos contralores es prueba indubitable de esta tendencia. Hoy se puede afirmar que la Carta Fundamental de 1980 contiene, aun cuando sea en forma pluriorgánica, dada la presencia de diversos órganos constitucionales, un poder neutro o contralor de las funciones activas y que conforman una cuarta función del poder estatal: la función contralora.

Esta función contralora posee en la Constitución de 1980 diversas características especiales tendientes a resguardar un efectivo ejercicio de las atribuciones fiscalizadoras. Tales son:

a El constituyente garantiza en forma especial la autonomía de estos órganos al contemplar en la Carta Fundamental o en las leyes orgánicas constitucionales relativas a estos organismos, disposiciones al respecto.

A la Contraloría General de la República y al Banco Central, la Constitución les reconoce textualmente en los artículos 87 inciso primero y 97, respectivamente, su autonomía. En el caso del Consejo de Seguridad Nacional, la autonomía le está igualmente resguardada al poder dictar este Consejo su propio reglamento, de acuerdo al artículo 96, inciso final de la Carta Fundamental. Sobre el Tribunal Calificador de Elecciones, si bien el constituyente no contempló una norma al respecto, la ley orgánica constitucional establece, al igual que en caso del Tribunal Constitucional, la autonomía de este Tribunal Electoral.

En lo que respecta al Tribunal Constitucional, su ley orgánica constitucional indica en el artículo 1° que dicha Corte "es un órgano del Estado, autónomo e independiente de toda autoridad o poder". Esta autonomía se manifiesta en la facultad del Tribunal de reglamentar las materias que consagra su ley mediante auto acordados (Art. 90 Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional (LOCTC)), de nombrar y remover sus funcionarios (Art. 76 y 84 Lóete). Al Tribunal Constitucional no se le aplican las disposiciones que rigen la acción de la Contraloría General de la República ni las que norman la administración financiera del Estado (Art. 89 Lóete).

b La independencia de estos organismos se salvaguarda en la medida que sus miembros, salvo excepciones, son inamovibles.

Los miembros del Tribunal Constitucional duran ocho años en sus cargos y son inamovibles (Art. 81, inc. 3), al igual que el Contralor General de la República que ejerce su cargo hasta cumplir los 75 años de edad (Art. 87, inc. 2). En el caso de los miembros no civiles del Consejo de Seguridad Nacional, los que constituyen la mayoría de los miembros de este Consejo con derecho a voto, son inamovibles en sus cargos durante su respectivo período, el cual dura cuatro años (Art. 93, inc. 1).

El Tribunal, además, no está subordinado a ninguna otra autoridad u órgano constitucional, asegurándosele —por el artículo 81 de su ley orgánica— su independencia económica.⁴⁹ Sus miembros, fuera de esto, no pueden ser acusados constitucionalmente en juicio político.⁵⁰

c La totalidad de estos órganos contralores gozan del privilegio de tener que ser reglamentados en virtud de una ley orgánica constitucional, lo que les proporciona una mayor estabilidad y protección de sus actividades.

En el caso del Consejo de Seguridad Nacional, como se expresara anteriormente, dicta este organismo su propio reglamento, por lo que se extrae absolutamente de la esfera de atribuciones de las funciones legislativa y ejecutiva.

d Los órganos contralores contemplados en la Constitución de 1980 tienen por función el resguardar la institucionalidad y fiscalizar las funciones clásicas del poder, con especial consideración de las funciones ejecutiva y legislativa. Su actuar debe limitarse a impedir que se transgredan las normas legales y constitucionales, más no ejerciendo las funciones activas o socavando las competencias de los demás poderes.

6 El Tribunal Constitucional como Supremo Guardián de la Constitución

Como se expresó anteriormente, existe en la Constitución chilena de 1980 un poder o función neutra o contralora, compuesta por diversos órganos encargados de fiscalizar que el actuar de los

49 Artículo 81 frase primera Lóete: "El presupuesto de la nación deberá considerar como mínimo, para el funcionamiento del Tribunal, la cantidad destinada al efecto en el año anterior, expresada en moneda del mismo valor".

50 Véase al respecto Israel Bórquez, *El Tribunal Constitucional. Su justificación histórica e institucional. Funcionamiento y procedimiento*. Conferencia sostenida en la Universidad de Valparaíso, texto mecanografiado, Santiago, octubre, 1982, p. 12.

demás organismos constitucionales se desarrolle dentro de las atribuciones concedidas. La función contralora, además, en Chile es de carácter difusa y pluriorgánica, siendo la misma producto de la evolución histórico-política y no de una determinada teoría constitucional.

Si bien la Ley Fundamental contempla estos órganos neutros carentes de un poder activo para ejercer un control o fiscalización del respeto de la constitucionalidad, es necesario destacar que esta tarea le compete además a la totalidad de órganos constitucionales y autoridades establecidas, sin que exista en favor de algunos la posibilidad de desligarse de esta finalidad. Es más, dicha responsabilidad recae en la totalidad de los chilenos.

Con todo, es necesario destacar que el Tribunal Constitucional ha sido consagrado a nivel constitucional con tal cúmulo de atribuciones que asume, indudablemente, el papel de supremo guardián de la Constitución y se ubica, en cierto aspecto, sobre los otros órganos constitucionales. Como lo indica García-Pelayo y Alonso, "las funciones del Tribunal Constitucional se sintetizan en la garantía del Estado de Derecho y del sistema de los poderes", siendo la jurisdicción constitucional la culminación de dicho Estado de Derecho.⁵¹ En el caso chileno, el Tribunal está encargado de realizar un extenso control preventivo y abstracto de normas jurídicas, entre las que cabe destacar, de acuerdo al artículo 82 de la Constitución, el control de las leyes orgánicas constitucionales, de las que interpretan la Constitución, de los proyectos de ley o de reforma constitucional como al igual de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso, etc. Únese a esta alta función de velar por la supremacía de la Constitución, la tarea de declarar la inconstitucionalidad de las organizaciones, movimientos o partidos políticos como el actuar de las personas o grupos de personas que abusan de ciertos derechos constitucionales y los utilizan para menoscabar los bienes jurídicamente protegidos; la atribución de resolver sobre las inhabilidades para ejercer el cargo de Ministro de Estado y las inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación en el cargo de los parlamentarios, etcétera.

Asimismo, es resaltable que el Tribunal Constitucional ejerce un control de constitucionalidad que obliga tanto a la función legislativa, ejecutiva como judicial, sin que sus fallos puedan ser objeto de recurso alguno (Art. 83 de la Constitución). A él le corresponde resolver como supremo árbitro, además, sobre ciertas circunstancias que inciden en la mantención en el cargo por parte del Presidente de la República como los parlamentarios. Sus fallos obligan incluso a la misma Corte Suprema (Art. 83 inc. 3º de la Constitución). Todo lo anteriormente expuesto hace destacar el papel del Tribunal Constitucional dentro del sistema jurídico chileno, especialmente en

51 Así, García-Pelayo y Alonso en *El Tribunal Constitucional*, op. cit., p. 16.

cuanto a su función primordial de velar por la supremacía constitucional. El propio constituyente se preocupó que este Tribunal, incapacitado de actuar por propia iniciativa para evitar la activación del poder neutro,⁵² pudiera estar a merced de las funciones que debe fiscalizar y no estableció, por ello, procedimiento alguno para hacer efectiva la responsabilidad de los miembros ante un órgano diverso consagrando, conjuntamente, su inamovilidad.

Incluso los propios miembros de la Comisión de Estudio de la nueva Constitución Política de la República manifestaron el papel que estaba llamado a cumplir el Tribunal Constitucional. El comisionado Gustavo Lorca indicó que era "la entidad que resguarda toda la institucionalidad y a la cual se ha encargado velar por la supremacía constitucional",⁵³ manifestando también el comisionado Jaime Guzmán que "es un organismo tan trascendental que deberá ser el poder ordinario de la Constitución (. . .) el que tendrá que garantizar que la Carta Fundamental se cumpla y no sea transgredida en sus bases esenciales".⁵⁴

Capítulo III

Elección y Cualidades de los Ministros del Tribunal Constitucional

1 Introducción

La composición de un Tribunal Constitucional no es sólo un problema técnico-jurídico, sino que es una materia de alto contenido político. Ya Triepel reconocía en el año 1928 que la forma de elección de los miembros del Tribunal Constitucional constituía una valoración previa de la calidad de la jurisdicción constitucional.⁵⁵ Debido a la especial función e importancia del Tribunal Constitucional en la estructura estatal, debe resguardar el constituyente y el legislador no sólo la esencial calidad e independencia del Tribunal Constitucional en su carácter de tal, sino que además debe velar por su legitimación y reconocimiento democrático en su papel de órgano constitucional que ejerce la soberanía.

El constituyente chileno ha pretendido brindar al Tribunal Constitucional tanto la necesaria legitimación democrática como la calidad e independencia requerida. Sin embargo, y toda vez que ambos logros no siempre pueden ir armónicamente adelante, ha privi-

52 De acuerdo al Art. 3° Loctc, éste no puede actuar de oficio, lo que resalta aún más su carácter de órgano carente de un poder activo.

53 Comisión de Estudio, op. cit., Sesión N° 365, p. 2461.

54 Comisión de Estudio, op. cit., Sesión N° 359, p. 2350.

55 Cfr. Heinrich Triepel, *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit*, en: *Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* (editores), *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Heft 5, Walter de Gruyter & Co., Berlín y Leipzig, 1929, p. 27.

legiado la calidad frente a la legitimidad. Así es como de los siete miembros que componen el Tribunal, tres son elegidos por la Corte Suprema y otros dos por el Consejo de Seguridad Nacional, vale decir, órganos constitucionales que si bien ejercen soberanía, no derivan su potestad de una legitimación democrática directa. Como se verá más adelante, la participación de la Corte Suprema en la elección de los miembros del Tribunal Constitucional pretende no sólo aportar un conocimiento jurídico más depurado, sino que también transmitir a este último tribunal cierta legitimación derivada de la tradición y de la acción de la Suprema Corte.

Especial importancia se le ha concedido en este estudio a la capacidad de influencia del Presidente de la República en la elección o designación de los miembros del Tribunal Constitucional, a los bajos quorums eleccionarios que impiden la representación de los puntos de vista minoritarios, al número de ministros previstos para el Tribunal, las calidades que deben revestir éstos, etc.

Con el fin de facilitar el análisis comparado de las disposiciones constitucionales se ha creído oportuno aportar antecedentes sobre otros proyectos constitucionales o de reforma constitucional, hayan tenido éstos un origen oficial⁵⁶ o no.⁵⁷

2 La Elección de los Miembros del Tribunal Constitucional

La Constitución consagra en su Art. 81 que el Tribunal Constitucional está compuesto por siete miembros: la Corte Suprema elige de entre sus ministros a tres miembros por mayoría absoluta en elecciones sucesivas y secretas; un abogado es designado por el Presidente de la República, otros dos son elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional; el Senado, por otro lado, elige un último abogado por mayoría absoluta de los senadores en ejercicio.

Este sistema de elección de los miembros del Tribunal Constitucional no recogió la proposición realizada por la Comisión de Estudio y refrendada luego por el Consejo de Estado, toda vez que la Junta de Gobierno modificó dicho sistema para permitir que el Consejo de Seguridad Nacional tuviera atribuciones en esta materia.

- 56 Así, el Proyecto de Constitución presentado por la Comisión de Estudio de la nueva Constitución Política de la República como el Proyecto elaborado por el Consejo de Estado. Ambos textos y sus relaciones con la Constitución de 1925 y 1980 se encuentran recopilados por Luz Bulnes Aldunate, *Constitución y Política de la República de Chile. Concordancias, Anotaciones y Fuentes*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1981.
- 57 Tales son las proposiciones y comentarios del Grupo de Estudios Constitucionales o Grupo de los 24, como los planteamientos formulados por la Comisión designada por los signatarios del "Acuerdo Nacional" contenidos en el documento denominado "Proposición para una reforma mínima de la Constitución de 1980" (a citarse como Comisión del "Acuerdo Nacional").

La sugerencia realizada por la Comisión de Estudio preveía que la Corte Suprema eligiera además otros dos miembros del Tribunal Constitucional, los que debían ser abogados.⁵⁸ La composición formulada por la Comisión de Estudio, por tanto, permitía a la Corte Suprema elegir a cinco de los siete miembros del Tribunal, lo que fue criticado por el Grupo de Estudios Constitucionales por consagrar dicho sistema un órgano constitucional que sería una prolongación de la Corte Suprema, introduciendo a ésta en la decisión de materias políticas.⁵⁹ La Comisión del Acuerdo Nacional propuso sustituir el actual sistema de elección y designación de los miembros de manera tal que la Corte Suprema siguiera designando a tres de sus integrantes como que el Senado eligiera, al igual que en la Constitución, otro ministro. La variación propuesta se limita a privar al Consejo de Seguridad Nacional de la participación en la elección de ministros del Tribunal Constitucional, aumentando el número de designados por el Presidente de la República a dos y concediéndole a la Cámara de Diputados la facultad de elegir un último miembro.⁶⁰

3 La Participación de los Órganos Constitucionales en la Elección de los Miembros del Tribunal

La composición del Tribunal Constitucional es uno de los temas jurídico-constitucionales vinculados a este órgano más discutidos, especialmente porque confluyen corrientes que favorecen la legitimación democrática del Tribunal y otros que se inclinan por asegurar la calidad de sus miembros.

El actual sistema de participación de los órganos constitucionales en la elección de los miembros del Tribunal Constitucional implica una división de influencias de poder mediante una participación en la conformación del Tribunal. Así es como los órganos más relevantes de la función judicial, ejecutiva y legislativa, representados respectivamente por la Corte Suprema, el Presidente de la República y el Senado, participan en la elección o designación de los miembros del Tribunal, sea en forma autónoma o en forma conjunta a través del Consejo de Seguridad Nacional. La Corte Suprema lo hace en su calidad del más alto tribunal de la justicia ordinaria; el Presidente de la República como director supremo de la función ejecutiva y como máximo exponente de un sistema presidencial de gobierno; el Senado, por último, participa en su carácter de segunda cámara de la función legislativa, normalmente más conservadora que la de diputados.

58 Cfr. Art. 100, Comisión de Estudio y Art. 96, Consejo de Estado.

59 Cfr. Grupo de Estudios Constitucionales, Boletín N° 2, texto mimeografiado, Santiago, diciembre, 1978, p. 3.

60 Comisión del Acuerdo Nacional, Proposición para una reforma mínima de la Constitución de 1980, texto mecanografiado, Santiago, abril, 1986, p. 23 y s.

La estructura del Tribunal Constitucional chileno hace visible que el modo de designación o elección de sus miembros está en relación al sistema de gobierno imperante. Siendo éste el régimen presidencial, donde las funciones del poder estatal gozan de una mayor independencia entre sí que en uno de corte parlamentario, se produce la participación principalmente en base a la representación de cada una de las funciones clásicas y no en consideración a las fracciones existentes al interior de cada una de ellas y, en especial, al interior del Congreso Nacional.

La elección de miembros del Tribunal Constitucional por parte de la Corte Suprema y del Consejo de Seguridad Nacional no deja de causar conflictos desde el punto de vista de su legitimación democrática, basado en el principio constitucional que todo poder reside en la nación (Art. 5 inc. 1° Constitución). En cuanto a la participación de la Corte Suprema, valga lo ya anteriormente manifestado en cuanto a que dicho órgano interviene en su calidad de tribunal supremo. Sin embargo, es innegable que la Corte Suprema es además el órgano encargado de transmitir al Tribunal Constitucional, relativamente nuevo y carente aún de un peso histórico en nuestra génesis constitucional, no sólo el conocimiento jurídico de sus ministros, sino que también el respeto y la legitimación democrática que de hecho detenta. La vinculación de la Corte Suprema en el proceso eleccionario, por tanto, no debe valorarse primordialmente en consideración a puntos de vista de la teoría democrática, sino que desde la perspectiva del conocimiento y la formación jurídica de sus miembros.

Distinta es la participación del Consejo de Seguridad Nacional en el proceso de conformación del Tribunal Constitucional, sin que sea determinable la razón para que dicho órgano actúe como elector. A pesar de que los comandantes en Jefe del Ejército, Armada y Fuerza Aérea y el General Director de Carabineros, que dentro de los miembros del Consejo con derecho a voto tienen una mayoría de cuatro a tres, no detentan por ejercer este cargo una legitimación democrática directa, es indudable que desde un punto de vista jurídico-formal ejercen la soberanía de acuerdo al Art. 5° inc. 1°. La participación en el Consejo de Seguridad Nacional del Presidente de la República, de los presidentes de la Corte Suprema y del Senado constata nuevamente que dicho órgano ejerce la soberanía nacional. En lo que respecta a los oficiales generales antes descritos, éstos sólo adquirirían una legitimación democrática indirecta mediante la designación que realiza el Presidente de la República para dicho cargo. Con todo, surge la interrogante si no se aviene más con la calidad de "Consejo" de este órgano y con el carácter de "obedientes y no deliberantes" de las Fuerzas Armadas y de Orden que el Consejo de Seguridad Nacional no detente esta atribución, tal como estaba previsto en los proyectos constitucionales oficiales. De gran trascendencia es preservar la neutralidad política de las Fuerzas Armadas y de Orden, fortaleciendo su carácter de "reserva de la

institucionalidad", apartándolas, consecuentemente, de toda acción que sea inmiscuirlas en aquellas materias que no le son de su esencia.

Es destacable, además, que sólo en la elección a realizar al interior del Consejo de Seguridad Nacional existen posibilidades que las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales deban acordar personas de consenso y no imponer directamente sus voluntades. Esta circunstancia podría verse fortalecida en la medida que los comandantes en Jefe y el General Director tuvieran una actitud conciliadora y que incentivaran esta cooperación, exigiéndose en el reglamento interno del Consejo un quorum mayor que el de mayoría absoluta.

4 El Presidente de la República y su Influencia sobre la Elección de los Miembros del Tribunal

Si bien el Presidente de la República sólo designa por su cuenta un miembro del Tribunal Constitucional, es necesario destacar que sus posibilidades de influenciar en la composición del Tribunal son mucho mayores. Sin considerar su injerencia en la designación de los ministros de la Corte Suprema en base a la quina a él presentada,⁶¹ el Presidente de la República tiene un papel importante e influyente en el Consejo de Seguridad Nacional y en el Senado.

De acuerdo a las disposiciones constitucionales, el Presidente de la República es competente para designar y remover a los comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y al General Director de Carabineros en conformidad al Art. 93, ordenando además los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales de las Fuerzas Armadas y de Carabineros en la forma señalada en el Art. 94 (Art. 32 N° 18); le compete, fuera de lo indicado, disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarías y distribuirlas de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional, asumiendo, en caso de guerra, la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas (Art. 32 N°s. 19 y 20). El hecho que el Presidente de la República pueda nombrar a los cuatro miembros uniformados del Consejo de Seguridad Nacional, los que luego deberán elegir a dos ministros del Tribunal Constitucional, crea una vinculación psicológica que debe ser evitada. De ahí entonces que sea más oportuno, en caso que no se desee privar al Consejo de estas atribuciones, regular los períodos eleccionarios de manera tal que no sean los recién designados los que participen en la elección de los jueces del Tribunal, sino que aquellos que hacen abandono de su cargo, y están, consecuentemente, en la etapa final de su carrera. Esta modificación desvincularía la designación de los comandantes en Jefe y del General Director de Carabineros de la posterior elección de los dos ministros del Tribunal Constitucional y disminuiría notablemente las posibilidades

61 Así, Art. 75 inc. 2° de la Constitución.

de influencia del Presidente sobre los más altos oficiales. Paralelamente se desligaría a las Fuerzas Armadas y Carabineros de una materia que tiene amplias connotaciones políticas.

También en el Senado tiene el Presidente de la República posibilidades de ejercer un notable influjo, pues aun cuando designa directamente sólo dos senadores (Art. 45 letras e) y f)), participa mediante el Consejo de Seguridad en la elección de otros cuatro (Art. 45 letra d)). Dado que el Senado tiene, a lo menos, 35 miembros, de los cuales 26 son elegidos por votación popular directa,⁶² posee el Presidente con el apoyo de algunas corrientes de pensamiento representadas en dicho órgano un notable poder.

Sería este análisis de las esferas de influencia, con todo, incompleto si no resaltásemos que también la Corte Suprema se yergue como importante órgano elector de los miembros del Tribunal Constitucional. El más alto tribunal ordinario de la república elige entre sus miembros tres de los siete ministros que componen el Tribunal Constitucional, pero participa además, por medio de su presidente, en el Consejo de Seguridad Nacional y elige directamente como cuerpo colegiado tres senadores. Además, dos de los otros miembros que componen el Tribunal Constitucional deben detentar o haber detentado la calidad de abogados integrantes de la Corte Suprema por un lapso de tres años consecutivos, a lo menos.⁶³

5 Los Quorums Eleccionarios

La normativa que regula la designación o elección de los miembros del Tribunal Constitucional no conoce quorums más elevados que el de la mayoría absoluta. Los jueces constitucionales elegidos por la Corte Suprema lo son por mayoría absoluta en elecciones sucesivas, de manera tal que la opinión mayoritaria podrá siempre imponerse, eligiendo así de entre sus filas a tres miembros del Tribunal Constitucional (Art. 81 letra a)). El Presidente de la República decide en forma soberana sobre el ministro a designar, estando ligado sólo por la calidad personal que deba revestir el candidato (Art. 81 letra b)). El Senado elige por mayoría absoluta de sus miembros una persona para que detente el cargo de ministro del Tribunal Constitucional (Art. 18 letra c)), por lo que la minoría nuevamente carece de atribuciones para influir en la designación de los miembros del Tribunal. En lo que respecta a los jueces constitucionales que debe elegir el Consejo de Seguridad Nacional, la Constitución no contempla normativa alguna en cuanto al quorum requerido, por lo que una simple mayoría también sería factible.

62 En consideración al Art. 45 el Senado está compuesto por 35 miembros mínimos, pudiendo aumentar dicha cantidad de acuerdo a la cantidad de ex presidentes de la República que detenten la calidad de senador (Art. 45 letra a)).

63 Véase posteriormente bajo el punto 8.

Corresponderá al Consejo, en virtud de las atribuciones constitucionalmente conferidas para dictar su propio reglamento interno, precisar mediante una disposición esta materia. Consecuentemente podemos colegir que únicamente al interior del Consejo de Seguridad Nacional pueden contemplarse disposiciones que actúen en defensa de la minoría.

La Constitución de 1925, al contrario, consagraba un sistema que permitía que tanto la opinión mayoritaria como la minoritaria al interior de la Corte Suprema estuvieran debidamente representadas en el Tribunal Constitucional. El Art. 78 a) inc. 4° de esta Constitución prescribía que los miembros a elegir por la Corte Suprema debían serlo en una sola elección, resultando escogidos aquellos que obtuvieren las dos más altas mayorías. En caso de empate, se dirimía éste por sorteo. Los demás miembros del Tribunal Constitucional eran designados por el Presidente de la República con el acuerdo del Senado. De esta manera, si bien es cierto que se incentivaba la negociación de los cargos con el consecuente peligro que disminuyera la calidad de los designados, se fomentaba por otro lado la cooperación entre las funciones del Estado y se obtenía una mayor representatividad en favor de los nominados.

El actual sistema de elección o designación de los miembros del Tribunal Constitucional puede repercutir desfavorablemente en su legitimación democrática, especialmente cuando el Tribunal Constitucional deba fallar materias con amplias y profundas consecuencias políticas. En este caso el Tribunal, y especialmente alguno de sus miembros, carecerá de una amplia legitimación democrática de origen, toda vez que el sistema de elección consagrado no permite que los grupos minoritarios estén debidamente representados.

No debe olvidarse, por último, que el Tribunal Constitucional, como supremo guardián de la Constitución y del sistema democrático, debe velar primordialmente por los derechos de aquellos que carecen de poder y representación, ya que los que sí lo poseen no requieren de una jurisprudencia favorable que alabe su actuar. En otras palabras, es necesario consagrar mecanismos para facilitar que el Tribunal Constitucional goce de una amplia base de legitimación democrática originaria, circunstancia ésta que se logra incorporando a las minorías mediante quorums eleccionarios más elevados,⁶⁴ pero evitando que la misma pueda bloquear el proceso eleccionario.

64 Así es el caso de la elección de los miembros del Tribunal Constitucional Federal alemán, cuyos miembros para ser elegidos requieren el voto favorable de dos tercios de los respectivos organismos (Cfr. 6 y 7 de la Ley Federal del Tribunal Constitucional Federal (LFTCF). A pesar de que estos altos quorums no están garantizados constitucionalmente y podrían, consecuentemente, ser modificados por simple trámite legal, algunos exponentes de la doctrina iuspublicistas son de la opinión que se daría una "garantía inmanente superior de permanencia" (Johann-Friedrich von Eichborn, Die Bestimmung über die Wahl der Bundesverfassungsrichter

6 El Número de Ministros del Tribunal Constitucional y la Duración de sus Cargos

El Tribunal Constitucional está compuesto de acuerdo al Art. 81 de la Constitución por siete miembros, que reciben el tratamiento de "Señor Ministro" (Art. 2° inc. 3° Lóete). En relación al Tribunal Constitucional previsto por la Constitución de 1925, el actual tribunal detenta dos miembros más que aquél, circunstancia ésta que está plenamente acorde al aumento de las atribuciones de la Corte Constitucional.⁶⁵ De producirse a futuro una concentración de la jurisdicción constitucional en el Tribunal Constitucional (recursos de protección, amparo e inaplicabilidad, etc.), debería incrementarse el número de sus integrantes. En cuanto al actual número de ministros, existe pleno consenso entre el proyecto de la Comisión de Estudio, del Consejo de Estado y el proyecto modificado de la Comisión de Estudio del Acuerdo Nacional.

En lo que respecta al plazo de duración en sus cargos, éste es de ocho años (Art. 81 inc. 3°) y, cesando un juez en sus funciones con anterioridad por cualquier causa, se procede a la designación o elección de su reemplazante por el espacio de tiempo que falte al que ha finalizado en su cargo (Art. 81 inc. 4°). Este plazo de duración no puede ser catalogado, en sí, como breve o prolongado, sino que está en relación a los demás órganos y autoridades constitucionales que el Tribunal Constitucional está llamado a controlar. En el caso chileno, los ministros del Tribunal Constitucional tienen un cargo que se extiende en el tiempo por ocho años, plazo que es similar al período del Presidente de la República (Art. 25 inc. 2°) o de los senadores (Art. 45 inc. 2°), siendo este período establecido por la Junta de Gobierno en la última etapa de análisis del proyecto constitucional. La Comisión de Estudio y el Consejo de Estado habían previsto una duración en el cargo de los ministros del Tribunal Constitucional de seis años, mientras que el Presidente de la República y los senadores permanecían en la posesión de sus mandatos por ocho años.⁶⁶

A pesar de que la actual duración en el cargo de los miembros del Tribunal es el doble de la que establecía la Constitución de 1925 para sus pares,⁶⁷ surge la interrogante si una duración aun mayor, sea de 10 ó 12 años, no estaría más conforme con la función

als Verfassungsproblem, Duncker & Humblot, Berlín, 1969, p. 61 y ss.) como que sería "constitucionalmente muy dudoso" si pudieran modificarse las mayorías prescritas en los 6 y 7 Lftcf (Ingo Von Münch, Grundgesetzkammentar, München, 1978, T. III, p. 491 y ss.).

65 Véase el Art. 78 a) inc. 1° de la Constitución de 1925.

66 Así Art. 87 inc. 3° de la Comisión y Art. 81 inc. 3° del Consejo de Estado.

67 Art. 78 a) inc. 1°. El Presidente de la República duraba en su cargo seis años (Art. 62) mientras que los senadores ocho años (Art. 41).

que está llamado a cumplir el Tribunal Constitucional. Este Tribunal, encargado de velar por la supremacía constitucional, no debe estar a merced de las coyunturales relaciones de poder y debe garantizar en cierto aspecto la continuidad jurídica y la permanencia del Estado ante los cambios políticos. Discutible es, mirado desde otro prisma, si una duración semejante es conveniente para países donde el consenso fundamental —escriturizado en la Constitución— es objeto de ardua discusión y de continuos reacomodos, pues es factible que el Tribunal Constitucional pueda transformarse en un escollo ante pretensiones sociales irresistibles. El actual sistema de elección de los miembros del Tribunal, sin embargo, permite y facilita una adecuación paulatina de la conformación del Tribunal a la evolución que se produce en la sociedad, al consagrarse la renovación parcial de la Corte cada cuatro años.⁶⁸ Siendo el plazo propuesto de diez o doce años, la rotación se produciría cada cinco o seis años, aumentándose la desvinculación entre los órganos y los ministros del Tribunal Constitucional.

7 La Reección de los Miembros del Tribunal Constitucional

La Constitución de 1980, al igual que sus anteproyectos, no contempla disposición alguna que regule o se refiera a la reelección o redesignación de un ministro del Tribunal Constitucional. La Constitución de 1925 prescribía en su Art. 78 a) inc. 1° que dicha reelección era factible. Sin embargo, debe destacarse que en el seno de la Comisión de Estudio diversos integrantes se manifestaron de acuerdo con una reelección o nueva designación.⁶⁹ De ahí entonces que la regulación inserta en el Art. 2 inc. 2° Lóete, que permite esta circunstancia, esté acorde con el criterio dado a conocer al interior de la Comisión de Estudio. La disposición del Art. 2° inc. 2° Lóete es, eso sí, meramente declarativa y no constitutiva de derecho, toda vez que la inexistencia de una norma constitucional al respecto no podía interpretarse en el sentido que inhibiera a los órganos electores de su facultad de designar o elegir nuevamente a un miembro del Tribunal. Dado que los ministros del Tribunal Constitucional deben fiscalizar, primordialmente, el actuar de los órganos electores, no parece conveniente que sean los controlados los que puedan decidir sobre la futura permanencia de aquellos que los fiscalizan. Como

68 Véase el Art. 81 inc. 3° de la Constitución. De acuerdo a la Disposición Transitoria N° IV, los ministros de la Corte Suprema elegidos para pertenecer al Tribunal Constitucional en la segunda y tercera elección y el abogado designado por el Presidente de la República durarían cuatro años en sus cargos. De ahí entonces que en el año 1985 se produjo la primera rotación de los miembros del Tribunal. El sistema de rotación establecido por la disposición transitoria hace innecesario el Art. 81 inc. 3° de la Constitución.

69 Cfr. Comisión de Estudio, op. cit., Sesión 365, p. 2463 y ss.

indica Kroger, un ministro que desea ser reelegido o designado está sujeto a la buena predisposición de aquellos cuyas acciones debe controlar,⁷⁰ circunstancia ésta que atenta contra los principios de independencia que debe rodear la actividad judicial. Este problema se acrecienta en Chile con la obligación de los ministros de dar a conocer sus opiniones discordantes y votos de minoría (Art. 31 inc. 2° Lóete), lo que facilita el control indirecto del Tribunal por parte de los electores a través del interés natural de ser nuevamente elegido o designado. Es preferible, entonces, para evitar la totalidad de estas variables, aumentar el plazo de duración de los ministros del Tribunal Constitucional en sus cargos pero consagrar conjuntamente la prohibición de que puedan ser elegidos o designados para el período inmediatamente siguiente.

8 Cualidades de los Ministros del Tribunal Constitucional

Los requisitos exigibles a una persona para detentar el cargo de ministro del Tribunal Constitucional deben asegurar un sólido conocimiento jurídico, una capacidad para valorar de los efectos políticos de las resoluciones judiciales como también una real formación moral de sus integrantes. Un Tribunal Constitucional cuyos miembros no sean portadores de estas cualidades, difícilmente podrá imponerse ante los poderes o funciones activas.

La Carta Fundamental de 1980 ha pretendido establecer un Tribunal Constitucional eminentemente técnico-jurídico, por lo que su composición ha privilegiado la presencia de juristas en su seno. De los siete miembros que integran el Tribunal Constitucional, tres son ministros de la Corte Suprema y la totalidad de los restantes deben ser abogados con una prolongada posesión del título. Por medio de esta integración, la función constituyente ha privilegiado la calidad del Tribunal frente a su legitimación democrática, buscando que la rectitud moral de sus ministros sea suficiente para evitar las variables negativas que se derivan de la designación o elección de los ministros de la Corte Constitucional.

9 Cualidades de los Miembros Designados por la Corte Suprema

El Art. 81 inc. 1° letra a) de la Constitución prescribe que los tres ministros del Tribunal Constitucional elegidos por la Corte Suprema deben ser integrantes de ésta.⁷¹ Elegibles son, por tanto,

70 Klaus Kröger, Richterwahl, en Christian Stark (editor), *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz*, Festgabe aus Anlass des 25. jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1976, T. I, p. 83.

71 Véase también José Miguel Nalda Mujica y David Peralta Anabalón, "El Tribunal Constitucional", memoria de prueba, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, texto fotocopiado. Santiago, 1982, p. 126 y ss.

los deciséis miembros de la Corte Suprema, los que deben reunir los requisitos descritos en el Art. 254 del Código Orgánico de Tribunales (COT). La Constitución no exige a los miembros de la Corte Suprema una permanencia mínima en este cargo para poder ser ministros del Tribunal Constitucional, por lo que todos concurren en igualdad de condiciones. El hecho de que la Constitución prevea la participación de tres integrantes de la Corte Suprema en el Tribunal Constitucional no inhibe la facultad de los demás órganos electores de designar o elegir a otros ministros de la Corte Suprema para idéntica función, en la medida que cumplan los demás requisitos.

Como se expresó con anterioridad, la presencia de los miembros de la Corte Suprema en la conformación del Tribunal Constitucional tiene por objeto aportar el conocimiento judicial de sus integrantes y proporcionar la tradición jurídica de la Corte Suprema a la Corte Constitucional. De esta manera es comprensible que la Comisión de Estudio previera un Tribunal Constitucional donde cinco de sus siete miembros debían ser elegidos por la Corte Suprema.

10 Cualidades de los Demás Miembros Designados o Elegidos

Respecto de los demás miembros del Tribunal Constitucional, tales son, el designado por el Presidente de la República (Art. 81 letra b)), los elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional (Art. 81 letra c)) y el elegido por el Senado (Art. 81 letra d)), el Art. 81 inc. 2° prescribe:

"Las personas referidas en las letras b), c) y d) deberán tener a lo menos quince años de título, haberse destacado en la actividad profesional, universitaria o pública, no podrán tener impedimento alguno que las inhabilite para desempeñar el cargo de juez, estarán sometidas a las normas de los artículos 55 y 56, y sus cargos serán incompatibles con el de diputado o senador, así como también con la calidad de ministro del Tribunal Calificador de Elecciones. Además, en los casos de las letras b) y d), deberán ser personas que sean o hayan sido abogados integrantes de la Corte Suprema por tres años consecutivos, a lo menos".

En cuanto al requisito de poseer, a lo menos, quince años el título de abogado, tanto la Constitución de 1925 como la Comisión de Estudio y el Consejo de Estado consagraban similar exigencia. El lapso, eso sí, era en la Constitución de 1925 de doce años (Art. 78 a) inc. 3°) y en los proyectos de la Comisión y del Consejo de diez años (Art. 87 letra b) y 81 letra b), respectivamente). El actual plazo de quince años está en plena concordancia con aquel exigido por el Art. 254 N° 4 COT para ser miembro de la Corte Suprema.⁷²

72 Art. 254 N° 4 COT: "Para ser miembro de la Corte Suprema se requiere:
4° Haber ejercido por quince años la profesión de abogado, o servido por

Es necesario tener presente que la actual Constitución no exige un plazo de ejercicio de la profesión de abogado, sino que solamente un período de tiempo de detentación del título de tal. La Constitución de 1925 (Art. 78 a) inc. 3°) establecía un ejercicio mínimo, mientras que los anteproyectos alternativos también lo contemplaban, pero sólo como alternativa para la circunstancia de no haberse destacado en ciertas actividades.

La Carta Fundamental de 1980 ordena, además, que los miembros se hayan "destacado en la actividad profesional, universitaria o pública", sin solicitar un período de tiempo de este requisito en la persona a designar o elegir. La Constitución de 1925 contenía una reglamentación similar a la descrita en su Art. 78 a) inc. 3°, al indicar que respecto de un ministro del Tribunal Constitucional debía "haber sido durante diez años titular de una cátedra de Derecho Constitucional o Administrativo en alguna de las escuelas de Derecho del país". Esta cualidad del candidato surge también en el Anteproyecto de la Comisión de Estudio como alternativo al ejercicio profesional, determinándose que los dos abogados que eligiese la Corte Suprema debían haber ejercido la profesión de abogados o "desempeñado una cátedra de derecho público en alguna universidad del Estado o reconocida por éste por un lapso no inferior a 10 años" (Art. 87 letra b)). El Consejo de Estado se encargaría de hacer más indeterminado el requisito, al exigir el ejercicio profesional o el "desempeño de una cátedra de derecho en alguna universidad del Estado o reconocida por éste, por un lapso no inferior a diez años" (Art. 81 letra b)). La Constitución de 1980, por tanto, si bien no contempla la exigencia de un ejercicio profesional de abogado, consagra como requisito copulativo el destacarse en dicha profesión, en la vida universitaria o en la actividad pública. La actual reglamentación flexibiliza el requisito previsto por los proyectos alternativos, al incluir la expresión "actividad pública", facilitando así que políticos o ex políticos (en su sentido lato) tengan acceso al Tribunal Constitucional. La idea primordial de la Constitución de 1925 y de los anteproyectos oficiales de conformar un tribunal con jueces, abogados y académicos, ha sido abandonada por la Constitución, toda vez que no se exige ni la titularidad de una cátedra de Derecho Público (Constitución de 1925) ni una cátedra de Derecho Público (Comisión de Estudio) ni una Cátedra de Derecho (Consejo de Estado), sino que únicamente haberse destacado en la "actividad universitaria". Además, la circunstancia de haberse "destacado" en una actividad determinada le corresponde decidirlo, dentro de determinados ámbitos, al propio órgano elector.

ocho años un juzgado de departamento o por seis uno de capital de provincia o por cuatro uno donde tenga asiento una Corte de Apelaciones, o por dos el cargo de una de estas Cortes".

La Constitución ordena que la persona que designe el Presidente de la República como la que elija el Senado deben ser o haber sido "abogados integrantes de la Corte Suprema por tres años consecutivos, a lo menos". Los dos abogados que elige el Consejo de Seguridad Nacional, sin embargo, no deben reunir este requisito. De acuerdo al Art. 254 inc. 2° COT, en los abogados deben concurrir las mismas calidades que los ministros de la Corte Suprema, por lo que entre uno y otro no existe diferencias en torno a sus calidades. El Art. 219 COT manifiesta que el Presidente de la República nombra doce abogados integrantes por un lapso de tres años, en base a ternas que elabora la Corte Suprema considerando una lista de 45 personas que facilite el Senado. La Constitución de 1925 no contemplaba ninguna disposición que determinados miembros pudieran ser "abogados integrantes", pero preveía en su Art. 78 a) inc. 3° que el cargo de ministro del Tribunal Constitucional no era incompatible con el de "Abogado Integrante de los Tribunales Superiores de Justicia". Fue la Comisión de Estudio la que consagró este requisito para el ministro designado por el Presidente de la República y el elegido por el Senado (Art. 87 letra c)), en idéntica forma a la establecida en el texto constitucional actual. El Consejo de Estado recogió lo propuesto por la Comisión, pero le introdujo la modificación en torno a que abogados integrantes debían haber detentado esta calidad, para poseer este cargo actualmente (Art. 81 letra c)). Con esta modificación se pretendía rebajar la influencia de la Corte Suprema sobre el Tribunal Constitucional y desvincular así al Tribunal de la Corte, no transformándolo en un apéndice de esta última. La proposición realizada por el Consejo de Estado parece conveniente y digna de considerar, para así aceptar el conocimiento jurídico pero delimitar claramente el funcionamiento de los dos órganos jurisdiccionales.

Al exigir la Constitución que dos ministros deban ser abogados integrantes de la Corte Suprema impide que profesionales, académicos y políticos no residentes en Santiago puedan reunir los requisitos para ser elegidos o designados como miembros del órgano constitucional.⁷³ Parece, por tanto, un verdadero contrasentido que se exalte la importancia de regionalizar el Estado pero conjuntamente se cierren los órganos constitucionales supremos a los individuos antes indicados. Estas personas sólo podrían ser elegidas por el Consejo de Seguridad, toda vez que a estos ministros no se les exige detentar o haber detentado el cargo de "abogado integrante" de la Corte Suprema.

Por último cabe indicar que la Constitución exige que las personas a designar o elegir no tengan "impedimento alguno que las inhabilite para desempeñar el cargo de juez, estarán sometidas a las normas de los artículos 55 y 56, y sus cargos serán incompatibles con el de diputado o senador, así como también con la calidad de

ministro del Tribunal Calificador de Elecciones". En lo relativo a los requisitos para ejercer el cargo de juez, esta materia está reglamentada en el Art. 256 y ss. del COT; por los Arts. 55 y 56 de la Constitución se les hacen aplicables a los ministros todas las incompatibilidades consagradas para los diputados o senadores, las que tienen por objeto resguardar su independencia. Lo expresado en cuanto a que "sus cargos serán incompatibles con el de diputado o senador" está en concordancia con el Art. 54 N° 5 de la Constitución, que impide que puedan ser candidatos a diputados o senadores los ministros del Tribunal Constitucional. Así, un diputado o senador que sea elegido o designado como miembro del Tribunal Constitucional deberá decidirse por una de las dos actividades, pero un ministro del Tribunal Constitucional no podrá ser candidato para esos cargos públicos, sino renunciando previamente a su alta investidura y dejando pasar un lapso de 2 años (Art. 54 inc. 2°). Esta disposición encuentra su plena justificación en separar claramente entre el órgano elector y el órgano fiscalizador, evitando que por vinculaciones personales se generen relaciones que impidan un eficiente actuar del tribunal. El cargo de ministro del Tribunal Constitucional es también incompatible con el de miembro del Tribunal Calificador de Elecciones, circunstancia plenamente justificada si se considera que el Tribunal Constitucional también tiene atribuciones sobre ciertas elecciones de acuerdo al Art. 82 N° 4 de la Constitución, sin perjuicio de las competencias que le corresponden al otro tribunal nombrado.

Surge como corolario la interrogante si los requisitos prescritos por la Constitución para los miembros del Tribunal Constitucional deben ser controlados sólo por los órganos electores o también puede el propio tribunal exigir su cumplimiento. El Art. 13 N°s. 4° y 5° Loctc y el inciso segundo de este artículo confieren ciertas atribuciones al Tribunal para fallar sobre inhabilidades o incompatibilidades que surjan en sus miembros, pero no contempla el caso que aquellos que aun no detentan el cargo, no cumplan con las calidades previstas en la Constitución. Debemos entender, con todo, que es competencia fundamental de todo órgano constitucional velar por su correcta composición, no permitiendo que por la vía voluntaria o involuntaria los órganos electores deformen su estructura y su jurisprudencia. Colegimos, así, que pertenece a la competencia esencial del Tribunal Constitucional fiscalizar que las personas designadas sólo prestan juramento o promesa una vez que se haya acreditado el cumplimiento de los requisitos constitucionales.

Epílogo

La Constitución Política de la República de Chile de 1980 ha contemplado en el Capítulo IX, artículo 82 y siguientes, un Tribunal Constitucional dotado de amplísimas atribuciones, encar-

gado de dirimir los conflictos entre las más altas autoridades constitucionales como también con facultad para velar por un efectivo cumplimiento de la supremacía constitucional.

Del estudio antes realizado se colige que el establecimiento de un Tribunal Constitucional en el sistema jurídico chileno fue producto de un constante batallar por parte de la doctrina iuspublicista, la que a partir del año 1958 abogó sin cesar por la creación de un tribunal especial encargado de resolver, en base a criterios jurídicos, los conflictos suscitados por interpretación o aplicación de la Carta Fundamental. Esta iniciativa, sin embargo, no contó con el beneplácito de la Corte Suprema, la que, por temor a politizarse, buscó desvincularse de semejantes competencias. Interesante es destacar que la actual evolución del control de la supremacía constitucional ha llevado a que en Chile la jurisdicción constitucional esté radicada en una serie de órganos, siendo, consecuentemente, de carácter dispersa e inorgánica. Corresponderá en el futuro iniciar la discusión tendiente a concentrar en el Tribunal Constitucional la totalidad de las atribuciones vinculadas a la jurisdicción constitucional, tales como los recursos de inaplicabilidad, de amparo y de protección.

En lo relativo al papel del Tribunal Constitucional, éste está llamado a ser el "guardián de la Constitución", el supremo árbitro entre los demás órganos constitucionales. En esta investigación se ha utilizado la doctrina del "poder neutro" —elaborada por Benjamín Constant y reactualizada por Carl Schmitt— para fundamentar la presencia en el régimen político de un órgano constitucional con tales atribuciones. De ahí entonces que sea necesario resaltar que el Tribunal Constitucional es la culminación del Estado de Derecho y que como cúspide del "poder neutro" en la Constitución de 1980 le compete fiscalizar a las funciones activas e impedir que éstas transgredan con su actuar los marcos constitucionales que se les han establecido. En posteriores investigaciones debería profundizarse esta materia con el fin de adaptarla a nuestro medio constitucional, para fundamentar así diversos órganos cuya presencia excede una división tripartita de las funciones del poder estatal.

Lo referente a la elección y cualidades de los miembros del Tribunal Constitucional fue estudiado en base al criterio que las reglamentaciones y las Constituciones son hechas para los momentos en que la virtud republicana está ausente. Por ello es que no sólo se vea la regulación positiva de estas materias, sino también las desviaciones que podían surgir en base a las posibilidades de influencia de los órganos constitucionales. Dos elementos se tuvieron constantemente presente para esta parte de la investigación: la independencia y cualidad que debe detentar todo tribunal en su calidad de tal, como la legitimidad democrática que debe poseer como órgano constitucional. En torno a esta temática aún es posible introducir al actual procedimiento eleccionario como a la composición del Tribunal Constitucional, en general, diversas modificaciones para resguardar aún más su independencia frente a los órganos constitucionales que

debe controlar. Es un verdadero contrasentido que aquellos que deben ser controlados puedan ejercer posteriormente influencias sobre el Tribunal Constitucional. Para ello se ha propuesto enmendar el sistema de elección o designación de los ministros del Tribunal, prolongar sus cargos a 10 ó 12 años, manteniendo la elección del Tribunal por parcialidades y prohibir la reelección de sus miembros. El Tribunal Constitucional adquiriría, de esta manera, una mayor independencia frente a sus electores como también una mayor permanencia en el sistema republicano en consideración a la normal alternancia de los detentadores de los poderes activos.

Destacable es, por último, que más allá de la lucha política contingente y de la discusión en torno a la legitimidad o ilegitimidad de la Carta Fundamental de 1980, el Tribunal Constitucional ha salido airoso de esta faz agonal y mediante un eficaz ejercicio de sus atribuciones ha logrado que le sea reconocida y alabada su independencia frente a los órganos electores. Bien se puede manifestar que el Tribunal Constitucional se ha transformado en el defensor de la esencia de la Carta Fundamental, impidiendo todo retroceso constitucional y preparando con su jurisprudencia la vigencia de una plena democracia.

MESA REDONDA

FUNCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE 1980*

Raúl Bertelsen
Enrique Barros
Sergio Diez
Teodoro Ribera

Comentario del Sr. Raúl Bertelsen**:

Agradezco al Centro de Estudios Públicos la oportunidad que me depara de intervenir en una discusión sobre un tema que me ha ocupado, si bien en forma intermitente, desde hace a lo menos 20 años, y la ocasión es particularmente grata por hacerlo formulando un comentario a un trabajo de Teodoro Ribera, a quien aprecio mucho, y ante una concurrencia tan distinguida como la que hoy día nos acompaña.

Quisiera centrar mi comentario sobre algunos puntos del trabajo.

En primer lugar una referencia al origen de la jurisdicción constitucional en Chile. Bajo la Constitución de 1833, en efecto, se considero que los tribunales no podían entrar a ejercer el control de constitucionalidad de las leyes, por faltar una disposición expresa en la Constitución que diera atribuciones a un tribunal o a todos.

Creo que en esta actitud, como lo sugiere Teodoro Ribera, fue efectivamente determinante la influencia francesa. Desde la perspectiva, podemos llamar, del constitucionalismo francés, se estimaba, al menos en el siglo XIX en forma inequívoca, que la ley era una declaración de la voluntad soberana, y que los tribunales no podían en caso alguno entrar a impedir que la ley tuviera pleno efecto.

* Versiones escritas de las exposiciones orales realizadas en el Centro de Estudios Públicos con motivo de un seminario sobre el tema, en el cual participaron los Sres. Raúl Bertelsen, Enrique Barros, Sergio Diez y Teodoro Ribera.

** Abogado, Universidad Católica de Valparaíso; Doctor en Derecho, Universidad de Navarra; Rector Universidad Católica de Valparaíso; Profesor de Derecho Político y Constitucional, Universidad Católica de Santiago.

La misión de los tribunales es aplicar la ley sin discusión. Hay aquí un recuerdo de aquella atribución de los parlamentos y de los tribunales del antiguo régimen que en algunos casos podrían negarse a registrar ciertas leyes, y la revolución francesa contra esta institución reaccionó en forma muy dura, incluso penalizando la actitud de los jueces que no dieran aplicación a la ley. El recurso de casación en el fondo, por lo demás tiene esta connotación política. Es un medio para asegurar que los tribunales aplicarán efectivamente las leyes decididas por el Parlamento.

De modo, entonces, que en esta actitud de recelo, de no otorgar a los tribunales atribuciones para conocer de la constitucionalidad de las leyes en el Chile de 1833, creo que efectivamente se refleja una influencia francesa.

Lo que se temía no era la extralimitación del Poder Legislativo, sino que la extralimitación del gobierno. Y si uno se fija en la Constitución de 1833 hay algunos resguardos en este sentido. El principal de ellos es la Comisión Conservadora, formada originariamente por siete senadores que actuaba en receso del Congreso Nacional y que, como decía la Constitución en el Artículo 58, tenía como misión velar por la observancia de la Constitución y de las leyes, y dirigir al Presidente de la República las representaciones convenientes al respecto, pudiendo incluso representarlas si no tenían efecto.

Hay en esta comisión un eco lejano de influencias españolas, de la antigua comisión de Cortes de la época de las Cortes estamentales, recogida en la Constitución Española de 1812 que, como es sabido, influye en el constitucionalismo chileno en textos anteriores al de 1833. También de cierta manera hay un reflejo de los Senados conservadores napoleónicos incluso de la Constitución de 1818.

La Constitución provisoria dictada al comienzo del gobierno de O'Higgins señalaba que el Senado debía velar por la puntual observancia de ésta. De modo que había cierta tradición en el sentido que tenía que vigilar al gobierno para que no se extralimitara y fuera más allá en sus atribuciones, en el ejercicio del poder, que lo que la Constitución y las leyes le permitían. Pero no se desconfiaba ni mucho menos del Congreso Nacional, porque se suponía que el legislador, representante de los ciudadanos, respetaba la Constitución.

No es extraño, a mi juicio, el desconocimiento de *Barbury vs. Madison*, porque en verdad este caso formulado en 1803 no es reiterado por la jurisprudencia constitucional norteamericana hasta bastantes décadas más atrás. Mariano Egaña conocía muy bien el derecho inglés; no puede decirse que conociera otro tanto el derecho constitucional norteamericano, de modo que en verdad la inspiración en el constitucionalismo es más bien europea que norteamericana. Ni siquiera se había pensado por lo que conozco de 1833,

otorgarle a la Corte Suprema o a los Tribunales una jurisdicción constitucional.

Es cierto, y Teodoro Ribera lo recordó, que a lo largo ya del siglo XIX algunas decisiones de la Corte Suprema, ciertas posiciones de los principales autores se pronuncian sobre el particular; algunas veces, como Jorge Huneeus en un sentido muy negativo, muy crítico.

En segundo lugar, deseo tratar el tema del poder neutro. Es sin duda muy interesante determinar conceptualmente qué tipo de funciones desempeña el Tribunal Constitucional en la perspectiva de las distintas funciones estatales. Sin embargo, he de señalar que no me resulta convincente encuadrar al Tribunal Constitucional dentro de la teoría del poder neutro.

Esta teoría, como se ha señalado, tiene sus orígenes en Benjamín Constant, pero hay que tener presente y no olvidar que Constant al elaborarla piensa en el poder real, el poder del rey en las monarquías constitucionales. Poder que Constant se empeña por diferenciar del poder de los ministros. Poder del rey no es el Poder Ejecutivo, el de los ministros sí es el Poder Ejecutivo. El poder del rey es de una especie distinta. ¿De qué especie? Constant nos dirá que es un poder neutro con las características que se han señalado. Intermediario, preservador del orden, reparador. Arbitro en general. Poder, entonces, neutro es básicamente un poder moderador, que tiene por misión procurar que los otros poderes no choquen entre sí, y no se extralimiten; interesado no en perturbar, sino en mantener el equilibrio. "El rey —y cito a Constant—, en un país libre, es un ser aparte, por encima de la diversidad de opiniones, no teniendo otro interés que el mantenimiento del orden y de la libertad". (*Curso de Política Constitucional*, p. 16.)

Constant distinguía cinco poderes en una monarquía constitucional: Poder representativo de la opinión, radicado en la asamblea electiva; poder representativo de la tradición, radicado en una asamblea hereditaria; poder ejecutivo, radicado en los ministros; poder judicial, en los tribunales, y poder neutro en el rey.

A su juicio, la forma de operar de este poder neutro o moderador en la constitución inglesa, en la que él señala que se inspira, es la siguiente: Si la acción del poder ejecutivo, de los ministros, es peligrosa, el rey destituye a los ministros; si la acción de la asamblea o cámara hereditaria llega a ser funesta, muy rígida, el rey le da una tendencia nueva creando nuevos pares, es decir, nuevos miembros de la cámara hereditaria, cuyo número era ilimitado en la Carta Constitucional de 1814 de la Restauración francesa.

Si la acción de la cámara electiva, en cambio, se anuncia amenazadora, el rey puede vetar sus decisiones, o bien disolverla y anticipar las elecciones para que haya una nueva generación de esta cámara que es temporal, y no vitalicia como la cámara hereditaria. Si la acción del poder judicial es perniciosa, los tribunales actúan con mucho vigor, en forma muy severa para sancionar delitos, el

rey puede hacer uso de su derecho de indulto y atemperar este rigor excesivo de los jueces.

Aunque no es un poder activo el del rey, en el sentido que impulsa la actividad gubernativa, por eso Constant dice que no forma parte del poder ejecutivo, no es tampoco un mero poder de control; es, si se me permite la expresión, un poder prudencial que al arbitrar, al procurar el funcionamiento armónico de los distintos poderes del Estado, tiene iniciativa para actuar con un criterio, con una perspectiva de prudencia política, no simplemente jurídica.

Pueden entrar efectivamente consideraciones de tipo jurídico en las razones que llevan al poder neutro a actuar, pero más bien serán criterios o razones de prudencia política. Si hay mucho rigor, atemperar, solucionar o prever conflictos.

Si tenemos en cuenta esto, la función del Tribunal Constitucional de la Constitución del 80, a mi juicio, no puede encajar aquí. Su función, me parece, es netamente jurídica, no es una función de prudencia política como era la del poder neutro en Constant. Es una función netamente jurídica, destinada a hacer efectiva la supremacía constitucional en los distintos ámbitos de su competencia, en las cuales no podemos entrar en este momento. Es decir, a mi juicio, es una jurisdicción independiente, pero jurisdicción.

Por último, unas palabras en cuanto a la elección de los ministros del Tribunal Constitucional. Teodoro Ribera teme que la Constitución haya privilegiado en esta materia la calidad e independencia del tribunal por sobre su legitimidad democrática. No ignoro que la forma de generar el Tribunal Constitucional ha suscitado críticas, y en especial por la intervención que se le da al Consejo de Seguridad Nacional en la designación de parte de sus integrantes. Temo, sin embargo, que estas críticas se han formulado en ocasiones sin tener en cuenta el funcionamiento real que ha tenido el Tribunal Constitucional; sin haber entrado a examinar las distintas decisiones que ha sido llamado a emitir, y la actitud que han tenido sus diferentes ministros sobre el particular. De modo que en esto creo ver más opiniones o prejuicios que un análisis sereno de la realidad.

Me parece también que hay un cierto rechazo de las funciones del Consejo de Seguridad Nacional como órgano que pueda nombrar ministros del Tribunal Constitucional. Reconozco que no tengo temor alguno en esta materia, creo que en la búsqueda de un órgano moderado, que no vaya a actuar por criterios netamente partidistas a la hora de designar ministros del Tribunal Constitucional, difícilmente podría encontrarse un órgano más adecuado que el Consejo de Seguridad Nacional. Si ahora se le colocara en sus reglamentos algún resguardo adicional, en el sentido que debiera hacerlo por una mayoría cualificada -cinco de sus siete integrantes- el efecto se aseguraría mucho mejor.

En cambio, he de señalar que considero peligroso buscar una mayor legitimidad democrática en la designación de los ministros del Tribunal Constitucional, sobre todo si por la fórmula que se

idea se llega a una situación en que la mayoría de sus integrantes emanen de los órganos encargados de hacer la ley, porque dentro de las atribuciones del Tribunal Constitucional, buena parte de ellas o las más importantes se refieren a este tema del control de la ley. Entonces, a mi juicio, es muy peligroso que haya mayoría entre los integrantes del Tribunal Constitucional, que provengan de los órganos colegisladores.

Por ejemplo, una composición como la establecida en la Constitución Española de 1978, por muy democrática que sea y lo es efectivamente, puede llegar a politizar el Tribunal Constitucional y hacerlo perder rápidamente prestigio. Entiendo que, al menos escuché hace poco a un catedrático español de una Facultad de Derecho, ya hay reparos en este sentido. Debido a que el gobierno socialista ha actuado en una forma mucho más partidista a como lo hiciera el gobierno de Adolfo Suárez, de la Unión de Centro Democrático, que buscaba más bien designaciones por consenso.

En esta fórmula española, los doce miembros del tribunal constitucional son todos designados por el rey, pero no por su iniciativa, sino que para solemnizar este nombramiento. Cuatro a propuesta del Congreso de Diputados, que los propone por una mayoría de tres quintos; cuatro a propuesta del Senado, que también lo hace por una mayoría de tres quintos; dos a propuesta del gobierno y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial. No es improbable, entonces, dado el régimen parlamentario imperante, que un mismo partido tenga mayoría en el Congreso de Diputados, en el Senado y naturalmente en el gobierno. Si tiene mayoría en el Congreso de los Diputados, necesariamente por ser un régimen parlamentario la tiene en el gobierno. De modo que un gobierno prolongado no es imposible, siempre que tenga esta mayoría de los tres quintos en el Congreso de Diputados y en el Senado, que llegue a designar por lo menos la mayoría de los ministros del Tribunal Constitucional, lo cual le hace tener un carácter inequívocamente democrático, pero comprometido por ello mismo con sus electores.

Si se decidiera entonces introducir algunas reformas a la composición del Tribunal Constitucional, yo acepto que ellas debieran ir más bien en la línea de prolongar la duración en el cargo de sus integrantes, de modo que fuera superior a la de quienes desempeñan los cargos políticos, con objeto de asegurar más su independencia, de reforzar la renovación por parcialidades a fin de evitar cambios bruscos en los criterios sustentados y permitir una adaptación más gradual en sus posiciones. Por ejemplo, no sería, a mi parecer, una mala fórmula que los ministros duraran nueve o doce años en sus cargos, dado que el Presidente de la República dura ocho y los senadores duran ocho, y se renovarían por terceras partes cada tres o cada cuatro. Pero para ello habría que aumentar su número a nueve, para que pudiera efectuarse una renovación por terceras partes cada tres o cuatro años. Aumento de siete a nueve que, creo, no suscitaría gran resistencia, y a lo mejor podría permitir que la Cámara de

Diputados —que es uno de los órganos colegisladores— eligiera al menos un ministro.

Sin embargo, más fundamental, a mi juicio, que posibles cambios que se introdujeran en la composición del Tribunal Constitucional, que no es una materia necesitada de suyo, hay otras en la Constitución, de una reforma, más importante que esta alteración en la integración, es meditar serenamente sobre un tema que Teodoro Ribera sugería al final de su intervención: las distintas jurisdicciones constitucionales existentes hoy día en Chile. Ejercen jurisdicción constitucional las Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema al conocer el recurso de protección; la Corte Suprema al conocer de la inaplicabilidad; el Tribunal Constitucional al conocer de distintos conflictos de constitucionalidad.

Pues bien, tal vez fuera importante y significativo permitir que la Corte Suprema ejerza con mayor dedicación atribuciones jurisdiccionales de tanta importancia como las constitucionales y que están quedando en un segundo lugar, penales o funciones tipo civil, sin olvidar el contencioso administrativo que algún día en Chile tendrá que regularse y corresponder a los tribunales ordinarios en su segunda instancia, por lo menos.

Sugiero reflexionar sobre la posibilidad de engarzar las jurisdicciones constitucionales hacia un fortalecimiento del Tribunal Constitucional, de modo que éste pudiera conocer, por ejemplo, en segunda instancia, los recursos de protección fallados por las Cortes de Apelaciones en primera instancia, y también de las declaraciones de inaplicabilidad que pudieran serle solicitadas, como ocurre en algunos países europeos, por los jueces, y no sólo por las partes. El juez, al momento de emitir un fallo, puede estimar que una ley por la cual debe decidir es contraria a la Constitución y diferir o solicitar un pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

Comentario del Sr. Enrique Barros*:

Creo que uno de los temas jurídicos más importantes y que ciertamente se proyectarán hacia adelante, en particular respecto del Tribunal Constitucional, es el de los límites entre lo constitucional y lo político.

En definitiva, esos límites entre lo constitucional y lo político me parecen mucho menos nítidos de lo que creía la doctrina constitucional clásica. Un ejemplo en tal sentido es la historia de la jurisprudencia de la Corte Suprema norteamericana. Al definir el ámbito de la Constitución, la Corte ha ido definiendo el alcance de las principales opciones políticas del país. Primero, impidiendo la dictación de leyes sociales y de leyes que limitaran de cualquier modo las libertades económicas; después promoviendo la propia Corte la filo-

* Doctor en Derecho, Universidad de Munich; Miembro del Consejo Directivo del Centro de Estudios Públicos.

sofía del New Deal de una manera absolutamente protagónica. Contemporáneamente, la gran discusión que se presenta en los Estados Unidos, entre el sector conservador de la interpretación constitucional, que tiende a mirar la creación de nuevos derechos constitucionales con reserva, y el sector más liberal, que considera que la Corte tiene que seguir teniendo un papel de vanguardia e ir "descubriendo", como dice esa doctrina, nuevos derechos de las personas.

Una discusión semejante se ha promovido en Alemania Federal donde no existía jurisdicción constitucional con anterioridad a la Constitución de Bonn. La transformación del régimen de Weimer en una "dictadura legal" de sesgo totalitario, indujo a crear un fuerte Tribunal constitucional. De hecho, la Constitución alemana actual es un complejo sistema de reglas que se basa en el texto constitucional, pero que ha sido desarrollado por el Tribunal. En todos los casos límites no sólo se ha planteado un problema de valores o normas constitucionales en conflicto, sino también el tema del alcance de la Constitución, por un lado, y de la facultad legislativa, esto es, política, del Parlamento, por el otro.

La frontera, por consiguiente, es más bien difusa; creo que la discusión jurídica acerca de cuál es propiamente el terreno de lo constitucional y cuál el terreno de lo político, clave en toda democracia constitucional.

En esa perspectiva, adquiere gran relevancia la forma cómo se genera y ante quién responde el Tribunal Constitucional. Es cierto que la función del Tribunal es jurídica, pues tiene que fallar en derecho, esto es, justificar normativamente sus decisiones. Sin embargo, estas decisiones se producen en la frontera del sistema político. La legitimidad pública de la jurisdicción constitucional es, por esta razón, muy decisiva.

A ese respecto quisiera hacer una observación de carácter histórico.

Creo que el Tribunal Constitucional y en general la jurisdicción constitucional, y en eso recojo observaciones de Raúl Bertelsen, no tiene tradición en Chile. La Corte Suprema, en la Constitución de 1925, tenía una jurisdicción constitucional restringida, que ejerció con una especie de autorrestricción adicional muy fuerte. El Tribunal Constitucional del año 1970, creado en la Reforma Constitucional de fines de los años 60 —por lo menos ante la opinión pública— fue expresión de la profunda politización de la época. Cuando, por último, se trató de un serio conflicto de potestades entre el Congreso y el Presidente, el Tribunal se declaró incompetente. Cuando pudo haber contribuido a dar una salida jurídica a un conflicto político-constitucional, el tribunal fracasó.

En ese sentido, comparto la opinión de que se está afirmando en la conciencia jurídica chilena la conveniencia de que exista un Tribunal Constitucional que ejerza las funciones con la independencia con que las ha empezado a ejercer el actual Tribunal. Especial-

mente en el fallo sobre el Registro Electoral mostró un camino de argumentación que ha dado lugar, en el derecho comparado, a la jurisprudencia constitucional verdaderamente relevante. El puro análisis semántico de la Constitución jamás es suficiente para calar en su estructura normativa. La interpretación de la Constitución supone tener presente los criterios, principios y reglas que se estiman que son la parte inexcusable del orden político, sea quien sea quien está en el poder.

En cuanto al rol de la jurisdicción constitucional, quisiera efectuar un par de observaciones respecto de los tribunales que poseen competencia en esas materias.

Pienso que el Tribunal Constitucional debiera tener una especie de monopolio de la jurisdicción constitucional general. En otras palabras, la competencia constitucional compartida, que tiene un acento preventivo en el caso del Tribunal Constitucional, y un acento curativo respecto de la Corte Suprema, creo que puede dañar la homogeneidad de la jurisdicción constitucional.

En ese sentido, creo que las facultades generales de control constitucional, preventivas y a posteriori, podrían estar por completo radicadas en el Tribunal Constitucional. Aquí hay una serie de problemas técnicos no resueltos, especialmente cuando una ley ha sido objeto de control preventivo por el Tribunal. A este respecto, me parece que deben observarse dos criterios: el Tribunal Constitucional debe estar facultado para pronunciarse acerca de la constitucionalidad de una ley antes y después de su entrada en vigencia, con efectos generales, y, además, el control preventivo no debe impedir la revisión a posteriori, porque es una ilusión pensar que de la revisión preventiva de una ley puedan surgir todas las dudas acerca de su constitucionalidad. Muchos problemas surgen recién cuando las leyes son aplicadas.

Además, quisiera referirme al recurso de protección, tema que está íntimamente vinculado con el de la constitucionalidad. Mirado desde el punto de vista del derecho comparado y de la doctrina política se pueden presentar dudas respecto de la naturaleza del recurso de protección. Las Cortes de Apelaciones aplican directamente la Constitución para proteger muchas veces derechos que podrían estar cautelados por la legislación común (por ej., principio de no discriminación administrativa).

El recurso de protección fue una muy ingeniosa e inteligente creación jurídico-política, para que se desarrollara derecho administrativo sobre la base de las normas de la Constitución. En otras palabras, lo que ha hecho el recurso de protección es llenar un enorme vacío de nuestro derecho público. Y en ese sentido se ha creado, por una vía jurisdiccional basada en la Constitución, una protección contra los abusos de la administración. Usando las armas de la Constitución, se ha llenado el vacío que tiene nuestra jurisdicción administrativa y también la civil.

Así se ha llenado la laguna provocada por el recelo que han

tenido los propios Tribunales para juzgar materias administrativas. Una equivocada y extemporánea aplicación del principio de separación de poderes privó a los chilenos, durante décadas, de protección frente al gobierno y a los órganos estatales. La existencia del recurso de protección, con todo, no debiera inhibir el desarrollo de acciones propiamente administrativas.

Por último, respecto del origen del Tribunal Constitucional, quisiera hacer sólo una observación. No tengo escepticismo respecto de la generación que se podría llamar política de los miembros del Tribunal Constitucional. ¿Por qué razón? La función del Tribunal Constitucional está en el límite entre lo jurídico y lo político; una de las situaciones de mayor peligrosidad que puedo imaginar sería aquella en que el poder político, básicamente el Parlamento, estuviera en una posición de disputa permanente con el Tribunal Constitucional. Pienso que el hecho de que el Parlamento y el Presidente, esto es, los órganos políticos, participen en la generación de los miembros del Tribunal Constitucional, los vincula también a las decisiones del Tribunal. La distinción tan tajante, entre órganos jurisdiccionales de generación no política y los órganos propiamente políticos puede incluso perjudicar, en el largo plazo, las propias funciones del Tribunal Constitucional.

Coincido en este punto con el enfoque de don Teodoro Ribera, en orden a que la legitimidad del Tribunal Constitucional es una cuestión básica a la hora de juzgar cuáles son los límites y la naturaleza de su función.

Comentario del Sr. Sergio Diez*:

A mí me parecen sumamente interesantes y valiosas las exposiciones que hemos oído sobre el Tribunal Constitucional; y concuerdo con los dos expositores que la materia es fundamental en el manejo de la jurisdicción chilena futura.

Estoy en desacuerdo con el expositor, en cuanto a poner en duda la legitimidad de origen del Tribunal. Creo que la legitimidad de todos los órganos del Estado no deriva sólo del juego de minorías y mayorías políticas, sino que también hay otras circunstancias que legitiman la autoridad. Por ejemplo, el que la Corte Suprema elija tres de sus miembros es, a mi juicio, democráticamente legítimo de origen, porque no puede haber organismo más legítimo que la Corte Suprema, cuyos miembros tienen treinta o cuarenta años de actuación judicial, cada uno de ellos ha recibido la sanción de presidentes de la República provenientes de los más distintos colores políticos.

De manera que la legitimidad democrática no reside solamente en haber sido elegido, sino hay también otras causales de legiti-

* Abogado; Profesor de Derecho Constitucional, Universidad Diego Portales y Universidad Católica; Vicepresidente Fundación Chile.

dad. Y el llegar a ser ministro de la Corte Suprema es un origen democrático, y el encargarles a los ministros de la Corte Suprema la elección de miembros del Tribunal también es democrático.

Ahora, hay además en el concepto del expositor, que es muy inteligente y maneja muy bien los conceptos, el juego de las mayorías y de las minorías.

Nos da la impresión de que estamos hablando de juegos de mayorías y minorías políticas o ideológicas, y lo que quiere el constituyente del 80 es que el tribunal esté fuera del juego de las mayorías ideológicas y partidistas. Yo concuerdo con él en que nunca va a poder estar fuera de lo político; pero jamás lo jurídico está fuera de lo político, de manera que cuando un juez tiene que dictar un fallo tiene que mirar las consecuencias y los precedentes que va a crear su fallo y la bondad o no bondad de la disposición que está aplicando, de lo que él señala con mucha justicia, que la forma cómo debe juzgar el Tribunal Constitucional los problemas que a su conocimiento llegan, es la forma que cualquier tribunal de cierta jerarquía tiene que juzgar la aplicación de las disposiciones, sin que esto signifique que se esté abandonando el terreno de lo jurídico. Porque el terreno de lo jurídico tiene una amplia riqueza conceptual. Si la Constitución insiste en la formación jurídica es por separar lo jurídico de lo ideológico, lo jurídico de la política partidista.

En seguida, concuerdo con él en que es muy importante cómo funcionan las cosas para que los pueblos las acepten y se transformen realmente en instituciones que tengan una legitimidad efectiva frente a la opinión pública. Esta legitimidad efectiva en materia de disposiciones constitucionales proviene más del acatamiento y la aplicación de la norma que de la forma como se originó la norma. Si una Constitución es respetada, es aplicada y funciona, se transforma en una Constitución absolutamente legítima, aunque su origen no haya sido tal, porque es imposible que los pueblos hagan sus propias constituciones. De alguna manera tiene que hacerse una constitución.

En seguida, concuerdo con él en que en lo de la participación del Consejo de Seguridad Nacional no aparece tan clara la razón del constituyente. Y quiero imaginar la razón del constituyente. El Tribunal Constitucional, que tiene un carácter jurídico, que no quiere ni debe representar mayorías ni minorías ideológicas partidistas, debe también estar integrado por personas, que de alguna manera tengan la confianza, la aceptación y la vinculación con las Fuerzas Armadas. Eso puede resultar teóricamente discutible, pero las constituciones no son hechas para ser enseñadas, son hechas para que los países vivan con ellas, y por eso son importantes las constituciones prudentes y que son un "corte a la medida". Nosotros hemos tenido Fuerzas Armadas que, durante nuestra historia, han tenido desde luego fama de legalistas y en seguida no han sido corruptas, no se han dejado influenciar por las tendencias políti-

cas. Yo diría que son muy estables, y que han ido adquiriendo una tradición muy fuerte.

Ahora, el suponer que una persona que llega al cargo máximo de una de estas instituciones, después de recibir una formación y que son nombradas comandantes en Jefe por un presidente de la República, que tiene que analizar no sólo las calificaciones militares, sino una serie de consideraciones para nombrar a una persona de Comandante en Jefe de una institución, no va a llegar al Consejo de Seguridad Nacional a elegir a un hombre que ideológicamente represente a un sector o a otro, sino que no hay duda que ejercerá su cargo con esa prudencia que le da el mirar las cosas de afuera.

No creo que en el Tribunal Constitucional sea conveniente que las tendencias políticas estén ni directa ni indirectamente representadas, es cierto que habrá un representante del Presidente de la República, un abogado con una serie de condiciones de edad y de funciones que señala la Constitución, y habrá también un representante del Senado. Pero son dos, en un tribunal bastante más numeroso, de siete, entonces no van a ser como estos tribunales arbitrales en los cuales elegimos tres árbitros, uno por cada parte, y un tercero que es en realidad el árbitro.

Es bueno que en el Tribunal Constitucional no estén los abogados de las partes; creo además que la independencia con que las personas actúan no depende de la forma como son elegidas. Porque también se puede elegir por votación popular a alguien que no tenga ninguna independencia; de manera que creo que ello depende más de la condición moral de las personas. Y ante un Tribunal de esta jerarquía, estimo que el constituyente tiene razón al poner las limitantes para que el electorado los elija, directamente, o indirectamente. Este cuerpo va a ser elegido por la Corte Suprema, por la mayoría del Senado y por el Consejo de Seguridad Nacional.

Los cargos de representación popular van a estar en el Congreso, en el Poder Legislativo, en el Poder Ejecutivo, en las fiscalizaciones, etc., pero alguien tiene que tener el control supremo de la jurisdicción. Y pienso que el Tribunal Constitucional está básicamente bien elegido, me parece que si el Tribunal ha tenido la suerte de nacer ahora, como usted lo dice muy bien, y de tener fallos y hombres que lo prestigian, va creando su propio ámbito, su propia imagen, su propia personalidad. Se va creando a sí mismo ante la opinión pública; el Tribunal no va a nacer en la opinión pública en el articulado. El Tribunal realmente se va a afirmar en la opinión pública, en la medida que la opinión pública le vaya tomando confianza a lo que va haciendo el Tribunal. Y hemos tenido suerte. Hemos tenido suerte porque este Tribunal nació, empezó a operar a tiempo, está bien formado, tiene personalidad y, en consecuencia, va a lograr afirmarse más allá de algunas disposiciones de la propia Constitución.

En seguida, sobre la concentración del poder constitucional, o jurisdicción constitucional, ella me gusta como profesor de Derecho Constitucional; pero como político la encuentro de gran peligrosidad; porque vincula el Tribunal Constitucional a una serie de asuntos pecuniarios; supóngase que le entreguemos el conocimiento del recurso de protección al Tribunal Constitucional. En consecuencia, de alguna manera u otra, lanzamos y creamos en la opinión pública la idea, porque tenemos que darnos cuenta en política que las cosas tienen más importancia como se ven que como son, y si hay un fallo que diga relación con una suma cuantiosa en un recurso de protección, no faltará prensa que vincule al Tribunal Constitucional con los grupos económicos, con el poder o con la demagogia, etc., de manera que a mí no me parece conveniente vincular al Tribunal Constitucional en la concentración de la jerarquía de la Constitución.

No le puedo tener más cariño al recurso de protección. Lo presenté siendo diputado y no me lo admitieron a tramitación y lo volví a presentar siendo senador y lo insinué en las primeras reuniones de la Comisión de Estudios de la Constitución, así que no le puedo tener más cariño. Yo sé que como toda cosa nueva, va a crear una serie de dificultades en su desarrollo; bueno, todas las cosas vivas son así, es necesario que pasen por su infancia, por su adolescencia, sufran crisis, se modifiquen. Pero no sería partidario de concentrar la justicia constitucional en un sistema constitucional que jerárquicamente dependa del Tribunal Constitucional.

Le entregaría al Tribunal Constitucional quizá más atribuciones que las que tiene, pero en la línea de las que tiene. En la línea de ser el guardián no sólo del equilibrio de los poderes, sino de los gobernados frente a los gobernantes. Y generalmente se nos ha vendido la idea, por formación, por prensa, por universidad, que la defensa del gobernado se hace frente al Poder Ejecutivo, creo que la lección de Chile nos dice que quizá la defensa del gobernado sea más indispensable frente al Legislativo. Porque es frente a la ley donde tengo que defender al hombre, frente al aparato jurídico donde tengo que defender los valores del hombre.

De manera que a mí me parece que esa función de defender los principios del hombre, que en esta Constitución tratamos de que fueran fuertes, poderosos y amplios, y que tuvieran la fuerza para irse recreando y adaptando, sean protegidos por un organismo intachable y de gran prestigio frente a la opinión pública. Por ese motivo mi opinión personal es que no debería entregarse al Tribunal Constitucional materias que van a estar en tela de juicio de la opinión pública, distintas de esta función suprema que la Constitución está entregando.

Comentario del Sr. Teodoro Ribera* :

Quisiera hacer un pequeño comentario previo, comprometiéndome, eso sí, a contestar luego todas las preguntas que se formulen.

Es claro, y don Raúl Bertelsen tiene razón, cuando manifiesta que la teoría de Constant debe ser forzada para aplicarse en Chile, teniendo esto ya explicación, pues Constant la creó pensando en la figura de un monarca. Sin embargo, la teoría de Benjamín Constant tiene un núcleo esencial que hace posible que subsista en el tiempo y pueda ser extrapolada también a los sistemas republicanos de gobierno, tal como lo han hecho ciertos autores europeos. Su esencia está en la distinción entre poderes activos y poderes neutros, o de poderes activos y poder neutro. La circunstancia que la Constitución chilena de 1980 contemple una serie de órganos que no pueden ser encuadrados dentro de la división tripartita de las funciones del poder, hace imprescindible recurrir a alguna fundamentación doctrinaria para comprender su existencia y delimitar sus atribuciones. Decirles: Señores, ustedes llegan hasta aquí. De ahí para allá, ustedes hacen política, por lo que tienen que circunscribir su actuar. Por ello es que la teoría de Constant sea interesante para distinguir entre poderes activos y poderes neutros, como para entender cabalmente la existencia de ciertos órganos constitucionales.

Ahora bien, en cuanto al criterio sustentado por el profesor Bertelsen, que el Tribunal Constitucional ejerce una función netamente jurídica, disiento del mismo. El Tribunal Constitucional, por los argumentos dados en esta charla, no ejerce una función netamente jurídica, sino que jurisdicción constitucional, vale decir, una jurisdicción que se ubica en una zona donde confluyen el Derecho y la política. Esto dio pábulo a que se creara un Tribunal Constitucional y no se le dieran sus atribuciones a la Corte Suprema; que en su conformación participen altos magistrados de este último tribunal como otras personalidades, a las cuales si bien tienen que tener sólidos conocimientos jurídicos, se les exige que tengan experiencia en la vida pública o académica. Igual que en otros tribunales constitucionales del mundo, se busca estructurar una Corte Constitucional donde se reúna la experiencia judicial, la pública y los conocimientos académicos. Por tanto, no estoy de acuerdo con la opinión del comentarista, con que la función del tribunal es netamente jurídica. Creo que especialmente este tipo de tribunal no tiene que fallar con un criterio netamente jurídico, sino que tiene que sopesar las consecuencias políticas y tratar de arbitrar entre las partes. No falla sola-

* Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, Doctor iuris utriusque, Julius Maximilians Universität, Würzburg, Alemania Federal; Abogado, Profesor del Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile y Profesor de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica.

mente; tiene que tratar de acercar posiciones, pues de lo contrario requeriríamos una tribuna con una conformación netamente jurídica. Los miembros del Tribunal, además, tienen que caracterizarse por ser personas que ven mucho más allá de la mera norma jurídica, que tienen que evaluar las consecuencias de sus fallos, e incluso no decirlo todo en sus sentencias, para así permitir la evolución política, decantando paso a paso los contornos jurídicos al actuar político. Esa es la función del tribunal.

Respecto de mis dudas sobre la participación del Consejo de Seguridad Nacional en la conformación del Tribunal Constitucional, debo reconocer, no obstante, que la actuación y calidad del tribunal han sido notables. Sin perjuicio de la limitación de las atribuciones del Tribunal Constitucional debido a las disposiciones transitorias de la Carta Magna, el tribunal se ha transformado en el principal órgano constitucional, desarrollando cabalmente sus funciones y ejerciendo un real control. El Tribunal ha establecido hitos y ha fijado límites tendientes a encauzar el desarrollo constitucional hacia una democracia plena.

También debe reconocerse, como incluso lo ha hecho cierta oposición, que ha sido la calidad y entereza de los miembros del Tribunal el elemento fundamental que ha influido en darle su actual prestancia. Cuando se creía, por algunos, que el Tribunal se subordinaría al Ejecutivo y al Legislativo, el Tribunal Constitucional se ha erguido como un baluarte de la constitucionalidad, como aquel que ha impulsado jurídicamente el proceso de transición hacia la democracia plena. Me refiero, con estas palabras, a ciertos fallos del Tribunal Constitucional donde éste ha ejercido sus atribuciones con altura de miras, con independencia, con gallardía. Valga como muestra la sentencia recaída sobre la Ley Orgánica Constitucional sobre el Tribunal Calificador de Elecciones. Pero esta integridad de los miembros del Tribunal Constitucional no resta que tengamos que plantearnos qué pasaría si la misma no estuviera a futuro presente, si un Tribunal conformado de otra manera careciera de la virtud republicana indispensable para ejercer el cargo. Las constituciones y las leyes no se hacen para los tiempos buenos; se hacen para los malos, donde las tensiones constitucionales hacen flaquear la virtud republicana. Por ello es que se deben tomar todos los resguardos para preservar la calidad e independencia de los miembros del Tribunal Constitucional, como para fortalecer, además, su legitimidad democrática. Siendo ese un punto neurálgico de mi exposición, es que crea conveniente realizar, con espíritu crítico, un análisis de la participación del Consejo de Seguridad Nacional en la conformación del tribunal.

Señor Raúl Bertelsen:

En cuanto a la composición e integración del Tribunal, de lo dicho por don Sergio Diez, creo que podríamos acuñar una fórmula satisfactoria.

El Tribunal Constitucional debiera reflejar las mejores tradiciones republicanas chilenas, que no son sólo aquellas específicamente democráticas, que emanan de la voluntad popular, sino de aquellas instituciones que tienen realmente un prestigio ganado a través de las generaciones.

Desde este punto de vista, creo que es indiscutible que una intervención en la designación de los miembros del Tribunal Constitucional, de instituciones como la Corte Suprema, las Fuerzas Armadas, junto a instituciones que también tienen su prestigio institucional, como el Presidente de la República o el Senado, es una fórmula bastante equilibrada. Yo, aunque manifesté ciertos reparos al origen electivo de los órganos colegisladores de los miembros del Tribunal Constitucional, de ninguna forma los excluí completamente.

Cuando formulé una crítica a la Constitución española de 1978, lo hice en el sentido que considero peligroso que la mayoría de los ministros o de los integrantes del Tribunal Constitucional tengan su origen en los órganos colegisladores, porque creo que pudiera darse una supeditación que de ninguna forma debiera ser admisible, a una mayoría política. En los órganos colegisladores tiene que haber una mayoría política, y esa misma mayoría política pudiera reflejarse en la integración del Tribunal Constitucional.

En cuanto a lo de función jurisdiccional, efectivamente la hay. Es difícil deslindar lo jurisdiccional de lo político, pero existe una diferencia entre decidir algo en base a criterios jurídicos, si bien ejercitados con prudencia política, que es lo que debe esperarse de un Tribunal Constitucional, a actuar en base a criterios políticos buscándoles un ropaje o una apariencia jurídica.

Lo primero es lo que a mi juicio debe buscarse en un Tribunal Constitucional; por ello debe estar conformado por hombres de gran criterio y experiencia jurídica, pero naturalmente prudentes, prudentes para no perder de vista las consecuencias políticas que pueden tener sus decisiones. Por lo demás, creo que todo juez no sólo debe tener formación jurídica, sino debe tener prudencia a la hora de juzgar; juez civil, juez penal, juez de policía local.

Esto, a mi parecer, explica que el Tribunal Constitucional, que es una jurisdicción con todas las peculiaridades que tiene una jurisdicción constitucional, no es, aunque puede ser muy atractiva su existencia, un poder neutro moderador. Pero eso es un poder político, poder político que puede remover gobernantes, designar nuevos ministros, anticipar la disolución de la Cámara de Diputados, pedir la renuncia de los ministros, es decir, algo distinto a lo que hace un Tribunal Constitucional.

Y, por último, aclarar que no he afirmado con plena convicción la necesidad de concentrar toda jurisdicción constitucional en el Tribunal Constitucional. Sí creo que debe estudiarse una forma para permitir en Chile que la Corte Suprema no sea absorbida por la jurisdicción constitucional que ha surgido con motivo del desarrollo, para algunos excesivo, del recurso de protección, porque efecti-

vamente no hay que olvidar que la Corte Suprema tiene otras atribuciones, tanto o más importantes, que fallar en apelación los recursos de protección provenientes de las Cortes de Apelaciones. Y hay otras vías. Formar salas: una sala en lo Civil, una sala en lo Penal, una sala de Derecho Público en la Corte Suprema. Sé que esto no es muy atractivo, incluso para los miembros de la Corte Suprema, pero es una fórmula que no debiera ser desechada y que cuenta con un buen funcionamiento en otros países.

Señor Teodoro Ribera:

Me voy a referir solamente a determinadas materias que fueron tratadas principalmente por el profesor Bertelsen.

Aparentemente irradié una visión muy negativa o desconfiada del futuro. Todo lo contrario, confío especialmente en el futuro del Tribunal Constitucional y quiero resaltar nuevamente la labor que ha desarrollado en el pasado. Sin embargo, insisto que el estudio de una Constitución no debe realizarse sobre la base de que tenga o no fortuna en su aplicación, sino que contemplando reglamentaciones para que ciertos males no se presenten o sus efectos se atenúen. Cuando todo funciona bien, señores, no necesitamos de una Constitución, sino que cuando el sistema político-jurídico funciona mal; cuando alguien aspira a más poder del que tiene. Por ello es que recalco que debemos tratar que el Tribunal Constitucional tenga aún una mayor independencia, pues no se puede confiar exclusivamente en la calidad de los ministros que hoy ocupan tales funciones, pero que quizás en el futuro ya no estén. La calidad personal es un elemento determinante, pero más allá de eso tenemos que precaver que posiblemente con posterioridad no esté presente.

Por otro lado, y quizá me expresé en una forma que indujera a error, no me interesa elevar a calidad de dogma la absoluta legitimidad democrática del Tribunal Constitucional, principalmente porque esto puede conducir a una verdadera comercialización de los cargos entre los grupos políticos y que la calidad del Tribunal decaiga en demasía. En todo caso, la legitimidad democrática es un elemento que debemos tener presente, pues esta Corte Constitucional inviste una doble calidad: Tribunal y órgano constitucional.

Considero también necesario separar o distanciar a la Corte Suprema del Tribunal Constitucional. Si bien es conveniente que la Corte Suprema participe en la designación de tres de sus miembros para que integren el Tribunal Constitucional, sería mejor que estos ministros dejaran de serlo del órgano elector, dedicándose exclusivamente a su nueva actividad. De esta manera, el Tribunal Constitucional adquiriría un carácter más permanente. Además, constituye una exigencia inhumana que estos tres ministros no sólo deban realizar sus actividades cotidianas en la Corte Suprema, sino que tengan que dedicarle también trabajo a otro órgano jurisdiccional. Es oportuno, por tanto, exigirles lo uno o lo otro, pero no más.

En cuanto a lo planteado sobre la legitimidad democrática y lo expresado por los comentaristas relativo al juego de mayorías y minorías, es necesario recalcar que éstas existen más allá que las queramos o no reconocer. Lo que deseo resaltar, es el peligro que las mayorías pretendan utilizar al Tribunal Constitucional para darles un sello de legalidad a sus decisiones arbitrarias e incluso inconstitucionales. Esto se puede precaver aumentando los quorums, obligando así a que las mayorías y minorías busquen personas de consenso que a todos den garantía.

En lo que respecta a la participación de los comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y del General Director de Carabineros en la elección de dos miembros del Tribunal Constitucional a través del Consejo de Seguridad Nacional, estoy totalmente de acuerdo con lo expuesto en cuanto al carácter legalista de estas instituciones. Sin embargo, considero necesario separarlas de todas aquellas materias que puedan conducir las o inmiscuir las en la lucha política. Si esto no es estrictamente necesario, es mejor prescindir de su participación.

Sobre el tema de la legitimidad, debo resaltar, por su importancia, lo que señaló el profesor Enrique Barros. El problema de la legitimidad no es solamente dar el sello democrático al Tribunal, sino que concederle también el respaldo social necesario.

Deseo terminar mis palabras manifestando que confío en el Tribunal Constitucional chileno, el que hasta el momento ha realizado una labor interesante y constructiva. El Tribunal se ha erguido como un órgano soberano y autónomo, con una gran independencia frente a los que participan en su conformación. Con todo, insisto, sostengo que es posible realizar modificaciones tendientes a resguardar aún más su integridad y calidad.

ESTUDIO

GÉNESIS Y SIGNIFICACIÓN DE LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS

Carmen Fariña* **

El presente trabajo tiene por objeto dar a conocer la génesis de la ley sobre partidos políticos —que, de acuerdo a la Constitución de 1980, artículo 19, N° 15, regulará su funcionamiento—, los trámites hechos por el gobierno al respecto, las observaciones y sugerencias de grupos intelectuales y colectividades políticas, como también las reacciones de los diferentes partidos una vez que la ley fue promulgada.

Por último, se considera el significado político que tiene la ley en el proceso de transición y cuáles son las condicionantes de ese significado, toda vez que la discusión de los partidos se ha centrado en la alternativa de acoger la ley, y por tanto inscribir al partido en el registro de partidos políticos, o no hacerlo y funcionar ilegalmente, pero marginados de los derechos que establece la ley a los partidos legalizados.

Como apéndice se publica en esta Revista la Ley N° 18.603 (Diario Oficial del 23 de marzo de 1987).

Introducción

En nuestro país, los partidos políticos nunca tuvieron una regulación legal y es sabido que la Constitución de 1980, por prime-

* Licenciada en Historia, Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia; Magister en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica; Profesora Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.

** Agradezco al señor Luis Sandoval, del Centro de Documentación del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica, quien colaboró en la recolección de los documentos que sirvieron de base para el presente trabajo.

1 Ver asimismo Fariña, Carmen, "Proposición para una ley de partidos políticos" en *Puntos de Referencia* N° 1, publicado por el Centro de Estudios Públicos, mayo, 1986.

ra vez en Chile, regula su funcionamiento.² Sus disposiciones indican que no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias, ni ejercer el monopolio de la participación ciudadana; no podrán tener financiamiento extranjero y sus estatutos deberán considerar una forma de organización interna democrática.

Sin embargo, la ley debe reconocer la importancia que tienen los partidos para el normal desarrollo de un régimen democrático de gobierno, por lo que sus normas no deben entorpecer su acción sino encauzarla.

La inquietud de contar con un estatuto de partidos políticos responde a la necesidad de reconstituir el sistema de partidos, mediante normas que acaben con las acciones oligárquicas que operaban dentro de los partidos en el pasado y aseguren una efectiva democracia interna.

Si bien los partidos chilenos fueron representativos de la opinión pública, sólo una élite, la directiva, determinaba la línea ideológica y la conducta de sus afiliados. Esta actitud y el hecho de que sus dirigentes eran elegidos por una minoría, sin considerarse la participación de las bases, definen como oligárquico a nuestro sistema de partidos.

Ante esta situación real que llevó a una acumulación de vicios políticos dentro de los partidos, el chileno se resiste a participar y aceptar responsabilidades.

Todo lo anterior generó una reflexión crítica en torno a la democracia dentro del sistema de partidos, instituciones claves para el ejercicio de la democracia del país.

En los regímenes democráticos actuales, los partidos se reconocen en las constituciones y pasan a ser piezas claves que desarrollan un importante papel en el proceso político. Precisamente por lo fundamental de estas instituciones para el establecimiento y consolidación de un orden democrático, su función es de interés público, justificándose una legislación que regule su organización interna, a su vez, en forma democrática.

Una de las primeras críticas a los partidos por su falta de de-

2 "Los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias ni tener el privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana; sus registros y contabilidad deberán ser públicos; las fuentes de su financiamiento no podrán provenir de dineros, bienes, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero, sus estatutos deberán contemplar las normas que aseguren una efectiva democracia interna. Una ley orgánica constitucional regulará las demás materias que les conciernen y las sanciones que se aplicarán por el incumplimiento de sus preceptos, dentro de las cuales podrá considerarse su disolución. Las asociaciones, movimientos, organizaciones o grupos de personas que persigan o realicen actividades propias de los partidos políticos sin ajustarse a las normas anteriores, son ilícitos y serán sancionados de acuerdo a la referida ley orgánica constitucional". (Artículo 19, N° 15 de la Constitución de 1980.)

mocracia interna la hizo Robert Michels,³ cuyo análisis destaca que la oligarquía, es decir, el dominio de una sociedad o de una organización por quienes están en la cumbre, es parte de la burocracia de una organización en gran escala. Según Michels, en las grandes instituciones tales como la Iglesia, gremios, partidos políticos, etc., el poder efectivo lo tienen sólo quienes ocupan los cargos superiores dentro de la organización. De este modo, el poder se concentra en la cumbre con la consiguiente pérdida de influencia de los miembros de número. El autor indica que existe incompatibilidad entre la democracia y una organización social a gran escala —como es el caso de los partidos de masa—, ya que en éstos se reflejan la voluntad y los intereses de los líderes y no de la masa. "Si los partidos no eran democráticos en sus estructuras internas, presumiblemente el esfuerzo por democratizar completamente a la sociedad debía fracasar".⁴

En Chile, se ha insistido por parte de muchos académicos y personeros públicos en desacreditar la tradición de los partidos políticos. El profesor Bernardino Bravo⁵ muestra a los partidos políticos como responsables de las sucesivas crisis del sistema político chileno. El autor considera indispensable generar un mecanismo que limite la intervención de los partidos en los asuntos de Estado para que éstos no queden a su merced.

Del mismo modo, en un seminario organizado en diciembre de 1986 por la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile sobre "Ley Orgánica Constitucional sobre Partidos Políticos", el profesor Guillermo Bruna señaló que la intención de la Constitución de 1980 era precisamente limitar el poder de los partidos políticos, los que habían reemplazado la autoridad del Presidente de la República hasta 1973 implantando una "verdadera dictadura" en relación a los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Por el contrario, en el mismo seminario, el profesor Alejandro Silva Bascuñán destacó el papel que les había correspondido a los partidos políticos en la historia de Chile señalando: "Quiero hacer un homenaje a los partidos del pasado, ya que sin ellos no se habría escrito gran parte de la historia".

Los partidos políticos no constituyen entidades históricas inalterables, ya que su acción está encuadrada dentro de circunstancias concretas y por lo tanto irrepetibles. Si bien existen algunas constantes por las que pueda identificarse un partido, esto no quiere decir que su esencia permanezca inalterable. Sus doctrinas, al igual que sus componentes (sectores sociales o individuos), poseen movi-

3 Michels, Robert, *Los Partidos Políticos*. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1969.

4 Lipset, Seymour, *Introducción a la obra de Michels, Robert*. Op. cit., p. 14.

6 Bravo, Bernardino, *De Portales a Pinochet*, Editorial Andrés Bello, Santiago, 1985.

lidad y pueden ser tan flexibles como lo son los intereses por los que luchan, los que están determinados por las oscilaciones del poder. Por ejemplo, una alianza pasajera de intereses puede conducir a cambios radicales de doctrina.

En este sentido debemos tomar en cuenta al analizar el papel de los partidos políticos, ciertos momentos históricos sin olvidar las diferencias que existen en dos épocas distintas.

Origen y Función de los Partidos Políticos

Giovanni Sartori dice que el término partido no fue utilizado en el sentido político sino hasta el siglo XVII, y en general, durante todo el siglo XVIII fueron considerados con grandes sospechas, debido a que conceptualmente se los confundía con "facciones". Aparte de Edmund Burke, ningún autor del siglo XVIII delimitó los dos conceptos. Para Burke los partidos eran instrumentos del gobierno libre y los distinguía de las facciones afirmando: "Esta generosa ambición de poder. . . (la del partido) se distinguirá fácilmente de la lucha mezquina e interesada por obtener puestos y emolumentos",⁶ esto último de acuerdo a Sartori es una espléndida definición del objetivo de las facciones.

Durante el siglo XIX los partidos son aceptados como instrumentos legítimos y necesarios al comprenderse que la diversidad y el disentimiento no eran incompatibles con, ni perturbadores de, el orden político. Lo que equivale a decir que con los partidos se institucionalizan las divisiones y las diferencias políticas. "El pluralismo y los partidos se originan en el mismo sistema de creencias, dependen de la Weltanschauung del liberalismo."⁷

Para Sartori, el pluralismo de los partidos ha sido una exportación de los países en que por primera vez se implantó el pluralismo, vale decir los países protestantes, más bien que los de la Contrarreforma. Es por esto, agrega el autor, que salvo pocas excepciones, el pluralismo de los partidos no ha marchado bien ni por mucho tiempo, más allá de los países impregnados de una Weltanschauung pluralista.⁸ Aclara el autor que el pluralismo de partido denota la existencia de más de un partido; pero la connotación en que se basa es la de que los partidos en plural son producto del pluralismo.⁹

La sociedad moderna es un conjunto funcional extremadamente diversificado. Según Karl Loewenstein,¹⁰ ninguna sociedad estatal moderna puede ser analizada exclusivamente a la luz de sus ins-

6 Sartori, Giovanni, *Partidos y Sistemas de Partidos. Marco para un análisis*, Alianza Editorial, España, 1976, Vol. 1, p. 29.

7 *Ibid.*, p. 37.

8 *Ibid.*, p. 37.

9 *Ibid.*

10 Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*, Edit. Ariel, Barcelona, 1982.

tuciones constitucionales y legales, prescindiendo del papel que los grupos pluralistas juegan en el proceso político.

La institución que caracteriza un sistema de gobierno moderno es el partido político, el que precisamente aparece en el sistema político moderno por la necesidad que tiene éste de instituciones que organicen la participación de las masas en política.

De manera que el partido político es un instrumento de integración y encauzamiento de muchas fuerzas y grupos de interés en la sociedad y su objetivo no es promover el interés de una clase determinada; al contrario, él rechaza, por lo general, ser identificado con las necesidades de un grupo específico de interés.

En muchos casos, la represión de partidos pluralistas obedece a esfuerzos para reducir el nivel de conciencia y actividad política.

En una sociedad moderna, pluralista, los individuos tienen un amplio margen para autodeterminarse en su comportamiento social y político. No existe un único sistema de valores. Esto hace que la sociedad sea compleja y diferenciada y que no se presenten comportamientos uniformes de carácter colectivo como en una sociedad tradicional, donde los fuertes mecanismos de control social inducen al comportamiento uniforme de los individuos, regidos por pautas colectivas, cimentadas en un sistema único de valores compartido por todo el grupo.

Génesis del Proyecto de Ley sobre Partidos Políticos

En marzo de 1983, el Presidente de la República encargó al Consejo de Estado y a la Comisión Fernández (comisión asesora que estaba estudiando otras leyes orgánicas) que en forma conjunta elaboraran las leyes políticas.

Se formó así una subcomisión que se encargaría de elaborar un anteproyecto integrada por Luz Bulnes y Raúl Bertelsen y una comisión informante presidida por Francisco Bulnes.

Sobre la necesidad de reglamentar la formación de los partidos políticos y otros aspectos de su funcionamiento, se pronunciaron en su oportunidad destacados personeros de las diversas corrientes políticas democráticas. Francisco Bulnes Sanfuentes -en ese momento miembro del Consejo de Estado y presidente de la comisión informante- estimó que debía darse prioridad a esta ley, ya que los partidos políticos se encontraban funcionando sin respaldo legal y sin que sus directivas tuviesen una clara representatividad. La comisión informante propuso al Consejo de Estado y a la comisión asesora para el Estudio de Anteproyectos de Leyes Orgánicas Constitucionales, un procedimiento destinado a acelerar la elaboración del proyecto y a dar a todas las personas interesadas la posibilidad de formular indicaciones. Asimismo, hizo un llamado a los sectores de la oposición "que, sin abdicar de sus principios, pero adoptando en esta emergencia una actitud de realismo político que el bien del país exige", se incorporaron de alguna forma a la elaboración del

proyecto. También hizo otro llamado al gobierno, en orden a que "abra las puertas para que esa colaboración llegue".¹¹

Al respecto, Hugo Zepeda,¹² dirigente de la Derecha Republicana, dijo: ". . . si se desea un cabal desarrollo de tal sistema político (régimen democrático) es indispensable un verdadero consenso acerca de sus derechos y deberes". Luego añade que en forma especial los estatutos deben reglamentar las elecciones al interior de los partidos, estableciendo un sistema que dé representación a todas las corrientes internas de los mismos. Señala además que debe aclararse todo lo que diga relación con las órdenes de partido, las que no deben alcanzar el voto que los parlamentarios emitan en conciencia.

Asimismo, Sergio Diez expresó: "Los partidos políticos del pasado corresponden a su época, pero hoy aparecen como poco democráticos, más bien oligárquicos, cerrados y con poca representatividad".¹³ A su juicio, la sociedad contemporánea se caracteriza por ser multitudinaria, por estar informada y por estar deseosa de una mayor participación y, en consecuencia, se requiere una adaptación a fondo de sus instrumentos políticos. Agregó que se debe lograr la democracia en los partidos, que éstos deben ser abiertos, que permitan una diversidad de opiniones frente a problemas de gobierno o administración y unificarse sólo en cuanto a postulados fundamentales o básicos que se van precisando en convenciones representativas y democráticas. Además, señaló que debe terminarse con la corrupción que significa la "orden de partido", ya que es inaceptable en las democracias modernas de "mandato libre". Asimismo, considera conveniente que los partidos tengan contabilidad y registros públicos, como también que se establezca un sistema en que el Estado contribuya con equidad y justicia a los gastos de los partidos.

Ramón Silva Ulloa afirmó que "los partidos políticos del futuro deben organizarse libremente, manteniendo el irrestricto respeto por la democracia interna. Deben reconocer como titular de la soberanía al pueblo, a las mayorías el derecho a gobernar respetando también los derechos de las minorías". Agregó que: "En la declaración de principios deben consignar su adhesión a la declaración universal de los derechos humanos, el respeto por el pluralismo político e ideológico y el rechazo de la violencia armada como medio o sistema de acción política".¹⁴

El consejero de Estado, William Thayer Arteaga, en una editorial sobre partidos y ley electoral destacó la importancia de los partidos y elecciones para concebir una institucionalidad política democrática y libre. Sin embargo, consideró de mayor urgencia la promulgación de la ley sobre partidos políticos, señalando que

11 *El Mercurio*, 5 de abril, 1984.

12 *Revista Ercilla*, 24.8.83, "Los Futuros Partidos".

13 *Ibid.*

14 *Ibid.*

"por mucho cuidado que se ponga en la ley de partidos políticos es posible que haya imperfecciones que enmendar. La posterior ley de sistema electoral -de igual rango constitucional- podrá corregir o complementar todo lo que fuere menester en la primeramente dictada".

Del mismo modo, señaló que era de toda justicia que los partidos políticos pudieran opinar como tales sobre la ley de sistema electoral a la que deberán someterse una vez que termine el receso partidista. (*La Tercera de La hora*, 30 de junio de 1985.)

Una publicación de Flacso¹⁵ recogió las opiniones de personalidades académicas y políticas de diversas corrientes ideológicas acerca de los problemas que involucraba la organización democrática de un sistema de partidos. En el libro se constata el acuerdo con respecto a una regulación legal de los partidos políticos. "Fijar normas generales de funcionamiento y principios que deben regir sus estatutos, así como consagrar el principio de la democracia interna, son todos elementos necesarios de cuya ausencia adoleció la institucionalidad democrática".¹⁶ Andrés Allamand afirma: "El que la Constitución los contemple (a los partidos) es positivo, y las disposiciones relativas a que los partidos deberán tener contabilidad y registros públicos, fuentes de financiamiento nacionales y estatutos que incluyan normas que aseguren una efectiva democracia interna, están correctamente orientados, ya que buscan corregir vicios que fueron inherentes a la mayoría de los partidos del pasado".¹⁷

Muchos especialistas fueron llamados a exponer su pensamiento ante la Comisión Conjunta del Consejo de Estado sobre la ley de partidos políticos. Así, mediante los aportes teóricos de destacados académicos, la Comisión complementó la estructura básica del trabajo.

También formularon observaciones sobre el Estatuto de Partidos personeros vinculados a corrientes de opinión y lo mismo hicieron partidos políticos como: Unión Demócrata Independiente, Unión Nacional, Democracia Radical, Partido Nacional, Acción Nacional y Talleres Socialistas Democráticos.

Dos proyectos de ley sobre partidos políticos fueron presentados a la opinión pública en febrero de 1984: el del Grupo de Estudios Constitucionales, denominado también "Grupo de los 24", y el de la Comisión designada por el Consejo de Estado.

Entre los aportes académicos, destacamos un estudio elaborado por el profesor Enrique Barros,¹⁸ en el cual analizó las razones que justifican la dictación de la ley sobre partidos políticos, las res-

15 *Partidos y Democracia*, Flacso, 1985.

16 Manuel A. Garretón, en *Ibid.* p. 87.

17 Andrés Allamand en *Ibid.*, p. 83.

18 Barros, Enrique, "Aspectos Jurídicos de los Estatutos de los Partidos" en *Estudios Públicos*, N° 14, Otoño 1984, pp. 170-217.

tricciones que debería tener en cuenta tal legislación y las reglas fundamentales que debería comprender dicha ley.

Asimismo, se pronunció sobre el tema el profesor Francisco Cumplido, miembro del Grupo de Estudios Constitucionales (Grupo de los 24).¹⁹

Los Partidos Políticos como Asociaciones Libres

La regulación constitucional de los partidos políticos es una tendencia contemporánea que se manifiesta principalmente en países que transitan del autoritarismo a la democracia.

Si bien es cierto que los partidos deben ser considerados, ante todo, como instituciones que tienen el derecho privilegiado a participar en la vida política democrática, lo que los transforma en instituciones de interés público, es importante considerar su estructura interna como asociaciones libres.

El hecho de que exista una tendencia hacia la regulación constitucional y legal de los partidos puede ser entendido como un reconocimiento formal de su función pública, sin que por ello se constituyan en órganos del Estado ni pierdan su libertad de asociación.

La intención del profesor Barros era destacar que si bien es importante la dimensión estrictamente pública de la regulación legal de los partidos, es también relevante su estructura interna como asociaciones libres, "cuyo origen y desarrollo es espontáneo e imprevisible".

Sin embargo, aunque los partidos políticos presentan muchas de las características de otras asociaciones, su libertad requiere de reglas que protejan los derechos de participación, decisión e información de sus asociados. Tales reglas deberían tomarse del Derecho Privado, para que logren una regulación de los partidos políticos.

Expresado esto en "términos jurídicos, el orden público de los partidos sería a la vez de dirección, por los intereses generales comprometidos en su acción y de protección",²¹ en tanto que a la manera de las asociaciones tienen como objetivo asegurar los derechos de participación y decisión de sus miembros.

Ahora bien, ¿cómo caracterizar a los partidos políticos? Como personas jurídicas de derecho público es funcional, pero siempre que no se dé cuenta de su estructura, ya que "de ser así, quedarían en igualdad de condiciones con las personas de derecho público que poseen un estatuto jurídico otorgado por un acto de autoridad, normalmente legislativo".²²

Tampoco se pueden concebir como corporaciones de derecho

19 Cumplido, Francisco, "El Estatuto Jurídico de los Partidos Políticos" en *Estudios Públicos* N° 14, 1984, pp. 153-167.

20 Cumplido, Francisco, *Ibid.*

21 Barros, op. cit.

22 *Ibid.*

privado, ya que "de acuerdo a nuestro Código Civil se reconoce personalidad jurídica a las corporaciones establecidas por la ley y aprobadas por el Presidente de la República".²³ De ser así, constituiría una grave limitación a la libertad de asociación política.

Se planteaba como fundamental que la ley resolviera con moderación los controles preventivos que garantizaran la democracia interna de un partido, pero teniendo en cuenta, a la vez, el principio de libre asociación, "no puede estar sujeto a requisitos excesivos ni a procedimientos de administración o de autorización".²⁴

Necesidad de una Regulación Jurídica de los Partidos

En Chile, la Constitución Política de 1925 reconoció la existencia de los partidos políticos, pero éstos no llegaron a ser personas jurídicas de derecho público, sino hasta 1971, mediante la reforma constitucional. Del mismo modo, en el artículo 9° se les reconoció el derecho a darse una organización interna.

Barros consideraba que los partidos se aproximaban, de hecho, a las personas jurídicas de derecho privado, pero sin un régimen legal especial, "por lo que su ordenamiento interno, su financiamiento y las relaciones del partido con sus miembros quedaron entregados a un régimen casi por completo discrecional, con requisitos puramente formales".²⁵

Históricamente, los partidos chilenos penetraron y organizaron a la mayoría de los sectores del país, y por lo tanto, éstos eran representados en todos los niveles y sus conflictos resueltos dentro de las reglas del juego democrático.

Es bien clara y comprensible la función esencial e insustituible que cumplen los partidos políticos en la dinámica de la democracia y precisamente por su importancia irremplazable en el funcionamiento de ese sistema surgía la preocupación de racionalizar en el derecho el poder de los partidos políticos. "El interés por la regulación de los partidos reside en la constatación de que en las modernas democracias la voluntad política está articulada por partidos".²⁶ Es por esto que, según el profesor Barros, el régimen democrático y constitucional no sólo debe institucionalizarse en la cúspide de la organización estatal, sino que debe extenderse a los actores preferentes de la actividad política democrática.

Aunque se acepta la caracterización del partido en función de la obtención del poder, se debe considerar también como función propia del partido el servicio a sus miembros, ya que definir el partido exclusivamente por su aspiración a lograr posiciones políticas es -a su juicio- "una ingenuidad de origen ideológico". Esto

23 Ibid.

24 Ibid.

25 Ibid.

26 Ibid.

se debería a la falta de atención de los hechos, provocados por el "deslumbramiento teórico o doctrinario de los demócratas que no reparan en las formas reales de su creación, cegados por la doctrina de la justificación del poder".²⁷

Sartori hace hincapié en el carácter práctico y funcional de los partidos, los que sirven para ciertos fines y desempeñan funciones específicas. El autor indica que las funciones de un partido político, su ubicación y su peso en el sistema político "no es algo que se haya proyectado mediante una teoría, sino que se ha determinado por una concurrencia de acontecimientos".²⁸ Los partidos políticos son instrumentos o medios para representar al pueblo y permitirle expresar sus exigencias. "Los partidos no se desarrollaron para comunicar al pueblo los deseos de las autoridades, sino mucho más para comunicar a las autoridades los deseos del pueblo".²⁹ Sartori agrega que es importante tener presente que la evolución de los partidos ha sido en gran medida "natural, no planificada", convirtiéndose en "medios de expresión" a lo largo del proceso de democratización política.

Barros consideraba que el interés por un estatuto jurídico de los partidos políticos nace precisamente de la constatación de problemas concretos no en atención a las relaciones abstractas entre el ciudadano y el Estado.

Restricciones de una Legislación sobre Partidos

A través de una legislación se espera obtener ciertos resultados, por lo que una ley excesivamente reglamentaria dificulta su obediencia, incluso de las normas verdaderamente relevantes para el funcionamiento de los partidos en un orden democrático constitucional.

Barros asegura que es importante tener claras las restricciones que enfrenta una legislación de partidos políticos y dentro de estas restricciones el autor destaca el hecho de considerar a los partidos como organizaciones que postulan al poder, el que tiende a ser expansivo "por lo que ponerle amarras excesivas es una ilusión".³⁰

Los partidos políticos en Chile tienen una larga tradición, que difícilmente puede ser ignorada al momento de elaborar una ley. Esta ley sería muy útil como correctora de las deficiencias del sistema y no debe ser concebida como si fuera a aplicarse en una situación originaria o fundacional. "Intentar la programación en detalle de la vida interna de los partidos constituiría un objetivo político discutible y, además, irrealizable".³¹

27 Ibid.

28 Sartori, op. cit., p. 44.

29 Ibid.

30 Barros, op. cit.

31 Ibid.

El autor señala que las reglas de derecho "sólo son relevantes si otorgan acciones judiciales que permitan hacerlas cumplir",³² por lo que la legislación no puede ser 'moralizante' como "un sermón jurídicamente irrelevante". El hecho de plantear alternativas de regulación, y argumentar en favor de alguna de ellas, agota el aporte propiamente jurídico y no evita que la decisión final entre las distintas opciones sea en definitiva política.

Por las razones expuestas, Barros considera importante tener claros los objetivos regulativos tanto del interés general como del interés de protección, pero sin dejar de lado las restricciones que enfrenta esta tarea legislativa.

Comentarios sobre el Anteproyecto de Ley de Partidos

En abril de 1984, el Consejo de Estado y la comisión asesora entregaron al Presidente de la República el texto que recomendaba para la Ley Orgánica Constitucional sobre Partidos Políticos. Sus puntos fundamentales eran:

- Definición y actividades de los partidos políticos,
- Constitución de los partidos políticos;
- Afiliación a los partidos;
- Organización interna;
- Financiamiento;
- Fusión y federación de partidos, y
- Disolución de los partidos políticos.

De los puntos anteriores, interesa destacar la propuesta del Ejecutivo acerca de aumentar de veinte a ciento cincuenta mil el número de firmas necesarias para inscribir un partido, lo cual confirmaba la idea de algunos analistas políticos que sugerían que en la nueva institucionalidad se intentara estructurar pocas y grandes colectividades que dieran estabilidad al nuevo sistema democrático.

En el artículo de Barros se demostraba que había razones de peso para que los partidos en su formación no estuvieran sujetos a un número excesivo de adhesiones, ya que el exigir un porcentaje del 5% del electorado o 200.000 electores para formar un partido "excede proporcionalmente en mucho los números de militantes de la gran mayoría de los partidos de Occidente". Agrega que en Chile se presume -ya que no hay cifras confiables- que los partidos se conformaban con un porcentaje aun inferior al discutido.

La antigua ley de elecciones exigía 10.000 firmas, cifra que actualizada podría llegar a 20.000, que es el número propuesto por la Comisión para el estudio de Leyes Orgánicas.

Del mismo modo, Barros hacía una observación al porcentaje requerido para la existencia del partido una vez que se ha enfrenta-

do al proceso electoral. El autor está de acuerdo en que se establezca un umbral sobre el que un partido obtiene representación parlamentaria, pero consideraba que fijar un porcentaje superior al 2% de la votación era perjudicial para la subsistencia del partido como asociación e inconveniente para la "conurrencia que debe existir entre partidos nuevos y antiguos, especialmente cuando éstos se petrifican", lo que no es "defendible desde el punto de vista de la libertad de asociación".

Los aspectos relacionados con la organización interna de los partidos son fundamentales, pues allí entran en juego los intereses de dirección y de protección esbozados anteriormente.

Debido a que el régimen democrático tiende a transformarse en un "estado de partidos", es de interés público que tengan una estructura democrática.

Si bien es cierto que la democracia interna del partido es un instrumento eficaz para la participación del ciudadano en el sistema político, la democracia no radica simplemente en la participación, el objetivo de ésta es ante todo la legitimación y controles de los dirigentes desde abajo. "Los dirigentes y las decisiones fundamentales deben pasar por el filtro de las personas que componen el partido, evitando que éstas sean transformadas en meros instrumentos de la organización". En tal sentido —agregaba Barros—, "el partido reproduce, en otra escala, el orden de cualquier asociación libre, lo que incluye, dentro de ciertos límites, el derecho a disentir".³³

Barros proponía que la ley sobre partidos dispusiera "como requisito inexcusable" que entre los miembros de los partidos y los dirigentes exista un flujo recíproco de información, de manera que los militantes ejerzan un control democrático sobre los líderes, así las normas sobre orden interno deben entenderse como un estatuto de protección de los miembros.

Si la democracia se asocia al hecho de que las personas puedan elegir libremente, Barros proponía adoptar una regla que: 1) designe expresamente a la Asamblea o Congreso del partido como órgano supremo; 2) que establezca la posibilidad de que dicha Asamblea esté compuesta por delegados; 3) que la elección de delegados a la Asamblea, la elección de directivos; las decisiones acerca de programas y estatutos y las designaciones de candidatos deban hacerse mediante voto secreto de los miembros del partido o de sus delegados; y 4) que las autoridades deban ser renovadas cada cierto tiempo.

Una regla que implante el voto secreto de todos los miembros para designar a los candidatos o delegados terminaría con la concentración del poder en manos de la élite dirigente del partido. Barros daba dos argumentos adicionales a favor de una regulación básica: 1) la participación de todos los miembros a lo largo del país, aunque sea para designar un consejo o un comité nacional encargado de la

designación, contribuye a la descentralización de las decisiones, y 2) la participación de los miembros en la designación de candidatos es un poderoso estímulo para la participación ciudadana en decisiones partidistas relevantes, disminuyendo la apatía y neutralizando el desprestigio del sistema de partidos en general.

Con todo, aunque la ley debiera establecer los requisitos básicos para reproducir internamente el desarrollo democrático contemporáneo (voto secreto y legitimidad desde abajo), el autor consideraba que las demás materias relativas a la estructura interna de los partidos deberían quedar regularizadas por los propios estatutos. En este sentido, criticaba el proyecto de la Comisión por regular "en detalle e imperativamente las estructuras y atribuciones de los diversos órganos partidarios (art. 15)". Sugirió aplicar el mismo criterio que se emplea en el derecho privado, en lo relativo a sociedades, esto es "que los propios estatutos tengan que decidir acerca de las materias que señala la ley". Entre estas materias podrían figurar las siguientes: 1) nombre y sigla del partido; 2) normas sobre afiliación; 3) derechos y deberes de los miembros; 4) hechos ilícitos y sanciones; 5) organización y atribuciones de los organismos regionales; 6) composición, elección y atribuciones de la Asamblea o Congreso del partido y de los órganos directivos; 7) procedimientos de selección de candidatos; 8) jurisdicción y procedimientos internos; 9) requisitos especiales para que la Asamblea o el Congreso acuerde la fusión, la federación y la disolución del partido. En todos estos casos, el profesor Barros decía que sería suficiente "que la ley imponga como requisitos de validez de la constitución del partido, el que ellos sean regulados por los propios estatutos".

Sin embargo, con respecto a este tema hay asuntos discutibles. Especialmente el que se refiere a los miembros por derecho propio, de órganos decisorios, ya que aunque la regla general debe ser la elección desde abajo, "puede justificarse, por razones históricas y de conveniencia política, que parlamentarios y personalidades jurídicas ocupen cargos". Un camino sería facultar para que los estatutos señalaran quienes pertenecen a estos órganos, por derecho propio, pero limitar legalmente su número a un porcentaje del total de componentes.

Otro aspecto es el de la descentralización territorial que aunque se puede resolver en forma imperativa por la ley, también se "puede actuar a través de una cláusula general que obligue a los partidos a considerar en sus órganos decisorios la equitativa representación de los asociados regionales".³⁴

Con respecto a la admisión de los miembros, los proyectos del Grupo de Estudios Constitucionales y de la Comisión establecían normas que excluyesen la doble afiliación y reconocían el derecho de los partidos para decidir sobre el tema. Sin embargo, no lograron establecer reglas explícitas respecto de las sanciones, particularmen-

te la de expulsión. Este problema es muy relevante "si se comparte el postulado de que el estatuto de los partidos políticos debe cumplir a la vez objetivos de dirección y de protección". Por tal motivo, Barros proponía para la regularización legal de las sanciones los siguientes aspectos: 1) señalar que la expulsión sólo procede en casos de violaciones graves y premeditadas contra los principios y el orden interno de los partidos; 2) prescribir que entre las materias que deben regular los estatutos deben figurar los hechos considerados ilícitos y las sanciones disciplinarias que corresponden; 3) prescribir que los estatutos deban contemplar tribunales arbitrales permanentes, cuyos fallos deben ser fundados por escrito y recurribles. En definitiva —decía Barros—, se trata de resguardar que internamente, los partidos se estructuren sobre las bases de un pequeño "estado de derecho".

Federaciones de Partidos ¿Son Perjudiciales?

Las federaciones son asociaciones de partidos, que gozan de personalidad jurídica, sin que los partidos asociados pierdan la suya propia. En este punto existen divergencias entre los proyectos del Grupo de Estudios Constitucionales y el de la Comisión.

Francisco Cumplido opinaba que constituir federaciones o confederaciones es desfavorable, porque "atenta en contra de la transparencia doctrinal y programática de los partidos frente a la opinión pública y al elector".³⁵ La Comisión las reconoce y acepta, incluso, en pactos temporales.

Habría ciertas razones para aceptarlas en una primera fase, ya que las federaciones son un camino "para pasar de un mosaico partidista a la formación de partidos mayores a través de la negociación". Barros proponía un estatuto jurídico fuerte que exigiera a las federaciones someterse a las normas aplicables a los partidos, especialmente en la elección de candidatos, lo que evitaría "distribuciones oligárquicas de influencias". El plazo de vigencia de estas federaciones podría finalizar en una fecha posterior a la primera elección de parlamentarios; luego de esta etapa los partidos podrían optar por fusionarse o continuar separados.

Un tema importante de considerar es el que se refiere a las órdenes imperativas de los partidos. El Grupo de Estudios Constitucionales en su proyecto "consagra excepcionalmente las órdenes de partido a los parlamentarios y previas garantías y condiciones. Tales órdenes sólo pueden referirse a los asuntos en los cuales estén directamente implicados los principios del partido o el programa aprobado por sus órganos regulares. No obstante, no podrán darse órdenes de partido en aquellos casos en que la Constitución disponga que el voto del parlamentario deba ser transmitido a conciencia. . . ; tal

35 Cumplido, op. cit., p. 162.

orden se pronunciará sólo una vez realizado el debate parlamentario sobre el tema en cuestión".³⁶

Barros consideraba que estos resguardos son razonables "atendida la tradición política chilena". Agrega que en este proyecto se obtiene un "correcto equilibrio entre independencia y vinculación partidaria de los parlamentarios".

El proyecto de los "24" no mencionaba expresamente las sanciones a que se expone quien viola una orden de partido ni el tribunal que debe conocer las impugnaciones; por tal motivo -decía Barros- sólo se llega a la expulsión del partido "cuando se han cumplido los requisitos que establezcan los estatutos para la procedencia de esta sanción".

Financiamiento de los Partidos

La proposición de ayuda financiera a los partidos políticos vía apoyo económico a las campañas electorales contenida en el Estatuto de Partidos Políticos elaborado por el Grupo de Estudios Constitucionales, sin duda fue uno de los puntos de mayor polémica. La idea fue criticada públicamente por el consejero de Estado Guillermo Medina; no obstante lo anterior, se incluyó en el proyecto presentado por la comisión asesora.

El abogado Nogueira, quien participó en la elaboración del Estatuto de "los 24", admitió que el estatuto "limita fuertemente el financiamiento privado de los partidos políticos, a fin de que éstos desarrollen su labor libre de interferencias de presiones de sectores económicos, las cuales se prestaban para el desprestigio del sistema de partidos y del sistema democrático". Si los partidos tienen limitado su financiamiento privado -dijo- debería existir un sistema de financiamiento público "que permita a todos los partidos y candidatos medios económicos básicos".³⁷ De esta manera, se evita la presión económica de entidades privadas sobre los partidos, además se ofrece una información adecuada a la opinión pública sobre las distintas alternativas, logrando una mayor transparencia del régimen democrático.

Tanto en el proyecto del grupo de "los 24" como en el de la Comisión, se acoge el "principio de reposición de campañas electorales".

Nogueira justificaba esta idea diciendo que "las elecciones son uno de los instrumentos fundamentales del sistema democrático", que ellas permiten elegir y renovar periódicamente las autoridades del Estado haciendo efectiva su responsabilidad política. "Así, puede sostenerse que los partidos en el desarrollo del proceso electoral desempeñen una función pública, por lo que es normal que el Estado puede poner recursos financieros a disposición de los partidos

36 Cumplido, op. cit., p. 192.

37 *La Segunda*, 23 de noviembre de 1983.

políticos". Pero a la vez, cabe destacar que el estatuto "de los 24" y el de la Comisión establecen la obligación de rendir cuenta de los recursos recibidos del Estado a la Contraloría General de la República.

Asimismo, el profesor Barros decía que "los partidos no deben estar obligados a justificar que los dineros recibidos del Estado han sido dedicados a gastos específicos". Esto hace que los aportes estatales justifiquen la publicidad de todas las demás cuentas partidarias. Desde este punto de vista sería discutible lo que proponía el Grupo de Estudios Constitucionales, porque rendir cuentas de Contraloría sólo de la parte subvencionada, "implicaría la revisión parcial de las cuentas publicadas y el control material de que las subvenciones han sido efectivamente gastadas en fines específicamente electorales".

No obstante las razones que se esgrimen en favor de un financiamiento estatal, es necesario tener en cuenta los "objetivos y eventuales inconvenientes de estos aportes públicos" en el momento de considerar el monto y la forma de otorgamiento. De acuerdo a los proyectos del Grupo de Estudios Constitucionales y de la Comisión, las subvenciones deberían establecerse en la ley de presupuestos, vale decir que los partidos representados en el Congreso anualmente se asignarían una suma de dinero. Esto indudablemente afectaría la confianza política. Un buen procedimiento, dice Barros, sería "que la propia ley orgánica sobre partidos políticos fijase la suma global de contribución estatal", lo que evitaría una polémica anual al momento de discutir la ley de presupuesto.

En cuanto a la distribución de los aportes, el Grupo de Estudios Constitucionales establecía una norma que tomara como referencia el porcentaje de sufragios obtenidos por cada partido, sin tope mínimo. La Comisión, además, tomaba como base una distribución pecuniaria de acuerdo a los asientos en la Cámara de Diputados.

Barros proponía una norma que parece más conveniente: aquella que toma como base de distribución los sufragios, "ya que si la ley electoral castiga necesariamente a los partidos pequeños", los aportes debieran ser otorgados de acuerdo a criterios menos estrictos para no excluirlos del financiamiento público y pudieran así competir por una representación parlamentaria.

Al legislar, además de distribuir en forma proporcional los votos, debe evaluarse la conveniencia de repartir una parte del aporte estatal global entre todos los partidos en partes iguales "que favorece la igualdad de oportunidades y disminuye las ventajas económicas de los partidos dominantes".

El criterio de equidad en la distribución financiera debe ser análogo para la distribución del tiempo disponible en los medios de difusión estatales, "sin perjuicio de que la mayor parte se distribuya en proporción a los resultados electorales".

En el tema del financiamiento público hubo coincidencias entre el proyecto del Grupo de Estudios Constitucionales y el de la

Comisión, pero también hubo diferencias importantes. El proyecto del "grupo de los 24" admitía que se aceptaran donaciones "de instituciones extranjeras o internacionales, que sólo podrán provenir de Corporaciones y Fundaciones sin fines de lucro, para ser destinadas exclusivamente al estudio, elaboración y difusión doctrinaria".³⁸

El profesor Barros sostenía que los intentos por establecer normas para regular las donaciones provenientes tanto de personas naturales o jurídicas, no han tenido gran éxito, y eso quedaba demostrado en el estudio de experiencias comparadas. "Éllas pueden ser fácilmente evadidas mediante organizaciones ad-hoc que reciben los aportes, a través de campañas para objetivos específicos que coinciden con las candidaturas políticas o por la creación de centros de estudios que alimentan el aparato técnico de los partidos".

Por lo anterior, Barros proponía como forma de control del financiamiento privado la publicidad de los aportes y la exigencia de llevar cuentas de ingresos y gastos "de acuerdo con prácticas contables comúnmente aceptadas". Se establecía así la obligación de que dichas cuentas sean anualmente revisadas por auditores externos responsables. Estos funcionarios podrían ser los mismos que revisan los balances bancarios o de sociedades anónimas abiertas, sin perjuicio de que la Contraloría haga la revisión por los aportes estatales. Asimismo, proponía que esta obligación sea establecida también respecto de donaciones de fundaciones extranjeras a instituciones relacionadas con los partidos. Destaca que, generalmente, las sanciones jurídicas contra donantes extranjeros son ineficaces, sin embargo, la evidencia pública de haber violado el derecho foráneo es intimatorio: "Los reparos públicos de las cuentas son un indicio de irresponsabilidad que, en un orden político razonable, producen efectos que todo partido intenta evitar".

Es claro que las proposiciones del Grupo de Estudios Constitucionales y de la comisión asesora para el Estudio de Anteproyecto de Leyes Orgánicas Constitucionales, no fueron substancialmente distintas.

Asimismo, podemos apreciar que el proyecto estuvo acompañado de un debate público, en el que si bien hubo acuerdo con respecto a la necesidad de reglamentar los partidos políticos, a la vez se hicieron muchas observaciones y sugerencias que dejaron en evidencia los puntos de discrepancia con el Ejecutivo.

Tampoco hubo acuerdo entre el Ejecutivo y la Junta Legislativa, para que se aprobara la ley, a raíz del elevado número de firmas

38 Al respecto, Mario Quinzio, presidente de la Comisión del Grupo de Estudios Constitucionales, dijo: "Para qué nos ponemos una venda en los ojos. Los partidos tienen concomitancia internacional y tienen fundaciones sin fines de lucro. Es preferible ponerlo y que se rinda cuenta que no ponerlo y se haga de todas maneras". (*La Segunda*, 16 de noviembre de 1983).

exigido por el Ejecutivo para formar un partido y junto a ello, la creación de partidos regionales.

En cuanto a las observaciones de las comisiones cabe subrayar que: la Primera Comisión presidida por el almirante Merino destacaba una nueva definición de los partidos políticos, más extensa. En cuanto a los partidos regionales los consideraba "contradictorios con el espíritu del constituyente de despolitizar el gobierno y la administración de las regiones y comunas".³⁹ Además, se presentaría un problema respecto del campo de acción que tendrían los partidos y los Codécos y Coderes, ya que de acuerdo al artículo 3° de la Constitución si bien dice que la ley debe tender a una administración descentralizada, Chile es un Estado Unitario.⁴⁰

También era rechazada la cifra de 150 mil afiliados para formar un partido, propuesta por el Ejecutivo, porque contraviene el derecho de asociación.

La Segunda Comisión Legislativa presidida por el general Matthei señalaba que los partidos regionales podrían existir "de acuerdo al principio de libertad de asociación",⁴¹ pero sin necesidad de hacer referencia explícita de ellos.

Respecto de la cifra de afiliados, igualmente se oponía indicando que una cifra tan alta vulneraría la Constitución Política en su artículo 19 N° 26: "Aquel que señala que las garantías constitucionales no pueden limitarse con condiciones o requisitos que impidan su libre ejercicio".⁴²

Además, hace una observación al artículo 3° (el que se refiere a la obligatoriedad de acatar el orden jurídico vigente) argumentando que: "Toda actividad pública o privada debe acatar, con su desarrollo, el orden jurídico vigente. Si un partido no lo hiciera estaría contraviniendo el sistema jurídico y se situaría al margen de la ley".⁴³

La Tercera Comisión, en ese momento presidida por el general César Mendoza, estimó que el proyecto, en general, dificultaba la intención de sacar en forma rápida la ley de partidos. Igual que la Segunda Comisión, le pareció que estaba de más en el artículo 3° el exigir acatar el orden jurídico en forma explícita.

También manifestó su desacuerdo con los partidos regionales y objetó el número de firmas exigido.

Como consecuencia de este "impasse" entre el Ejecutivo y el Legislativo, se inició una nueva etapa que comenzó por cambiar a la ley el carácter de urgencia a simple.

Buscando algunas fórmulas de acuerdo se insinuó la posibilidad

39 *El Mercurio* "Partidos políticos: la búsqueda de una ley", 4 de noviembre, 1986, p. D4.

40 *Ibid.*

41 *Ibid.*

42 *Ibid.*

43 *Ibid.*

de que con respecto a las firmas, se hiciera una diferencia entre adherentes que serían 100 mil y militantes 30 mil, lo que no prosperó.

Durante los primeros meses de 1985, el almirante Merino, como vocero de la Junta, afirmó: "No soy de opinión que deba haber partidos regionales. No soy de opinión que se necesiten 30 mil afiliados. Conozco a los chilenos tanto como el Ejecutivo. Los chilenos no son muy buenos para firmar".⁴⁴

Está claro por qué fue suspendido el estudio de la ley de partidos por un año hasta que nuevamente fue retomado por el gobierno, a través del Ministro del Interior.

Evolución Posterior de la Ley

En el Mensaje presidencial de septiembre de 1986 se anunció que la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, "será Ley de la República dentro de los primeros meses del año 1987".

Así, el Ministro del Interior recibió instrucciones precisas del Presidente para que se contactara "con los ciudadanos que respeten el ordenamiento jurídico-institucional y rechacen el marxismo y la violencia a fin de que aporten observaciones e indicaciones que contribuyan a la redacción final de la Ley de Partidos Políticos".⁴⁵

De esta forma se reabrió nuevamente el debate en torno a la ley, invitando el gobierno, a través del Ministerio del Interior, a profesores de derecho, especialistas en Ciencia Política y a los partidos políticos para consultarles sobre el contenido de la ley y pedirles su opinión técnica al respecto.

En respuesta a esta llamada del gobierno, hicieron sus observaciones, las que entregaron al Ministro del Interior, ocho facultades de Derecho y algunos especialistas en Ciencia Política. En cuanto a los partidos, sólo se pronunciaron la Unión Democrática Independiente, Unión Nacional y el Frente Nacional del Trabajo.

El propósito del gobierno al llamar a estos grupos fue analizar sus proposiciones con el objeto de complementar o modificar los proyectos originales.

También cabe destacar el seminario que organizó la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile durante la primera semana de diciembre de 1986, con el tema "Ley Orgánica Constitucional sobre Partidos Políticos", en el que participaron académicos de esa Facultad, como también de otras facultades de Derecho de diferentes universidades de Santiago, para dar a conocer sus observaciones en esta materia.

En este seminario, en el que hubo un espectro bastante libre y abierto de opiniones, pudimos apreciar que había sectores de académicos que no estaban de acuerdo con la ley en general, y otros

44 Ibid.

45 *El Mercurio*, 9 de octubre, 1986.

que, aunque concordaban políticamente con el proyecto, discrepaban en muchos de sus artículos.

Las observaciones que allí se hicieron no diferían, en lo sustancial, a las establecidas por la Junta Legislativa con respecto a la existencia de partidos regionales, número de afiliados y observaciones al artículo 3° sobre prohibición de determinados partidos.

Con respecto a los partidos regionales, cabe señalar que la disposición tuvo su origen en el proyecto del Ejecutivo, ya que no estaban contemplados en los anteproyectos del Consejo de Estado ni tampoco entre las indicaciones formuladas por la ciudadanía.

De acuerdo a lo expuesto en el seminario, los partidos regionales fueron rechazados por presentar una serie de inconvenientes para el país, como perjudicar su condición de Estado Unitario y dificultar el consenso que se expresa a través del ejercicio de la Soberanía Nacional.

Con respecto al número de militantes que debía tener un partido político, si bien ningún participante aceptó el número propuesto por el Ejecutivo, se manifestaron entre 20 mil firmas y ninguna.

La profesora Ana María García Barcelatto señalaba que "el Derecho Comparado no se pronuncia específicamente por un número mínimo de adherentes y las legislaciones que contemplan esta exigencia lo hacen en términos bastante más bajos" como es el caso de Portugal, que establece 5.000 firmas, y Colombia, donde la adhesión inicial es de 2.000 ciudadanos.

El profesor Mario Verdugo al referirse sobre el tema indicaba que al exigir un alto número de afiliados la ley presentaría una "ausencia de realismo" al no considerar el factor histórico que demuestra que el chileno no tiene militancia política.

Por su parte, el profesor Hermán Chadwick señalaba que la ley debía limitarse no a exigir un número de afiliados sino un número adecuado de patrocinantes que estuvieran de acuerdo con sus postulados y apoyasen su constitución. Así, los patrocinantes concurrirían a suscribir la nómina requerida para constituir un partido político sin ningún tipo de obligaciones ni para el patrocinante ni para el partido. Una vez constituido el partido, iniciará la tarea de obtener militantes; la afiliación política es un proceso selectivo y no masivo. Además, señalaba que lo que realmente importará al partido político será el número de electores que logre captar en las elecciones, el que será determinante para su trascendencia e importancia en la vida política nacional.

Acerca del artículo 3° sobre la prohibición de determinados partidos, la profesora Luz Bulnes indicaba ciertas irregularidades por tratar de contemplar los conceptos del artículo 8° de la Constitución, norma de superior jerarquía que prevalece siempre sobre la disposición legal, por lo que la ley no podría modificar el texto constitucional ni ampliar su extensión.

Se establece en esta norma una prohibición sin señalar qué organismo o autoridad va a determinar si un partido ha incurrido en

ella, por lo que la profesora agregaba: "Las atribuciones del Tribunal Constitucional están indicadas en la Constitución y no puede la ley establecer otras atribuciones. . . por lo que no podría pronunciarse sobre la declaración de principios de un partido político, si no ha sido requerido por acción pública de acuerdo al artículo 82, número 8 de la Constitución Política".

Otra observación fue la de la definición de los partidos políticos contemplada en el Artículo 1°.

El proyecto definía a los partidos políticos como asociaciones de ciudadanos que comparten una doctrina de gobierno. De acuerdo al profesor Carlos Cruz-Coke, el término "doctrina de gobierno" debería ser sustituido por el de "doctrina política" por ser más amplio y además "supone no sólo la lucha por el poder, sino también la construcción doctrinaria de las aspiraciones de quienes participan en las labores del Estado. Asimismo, proponía eliminar "ejercer una legítima influencia en la conducción del Estado", por ser más propio de los grupos de presión y reemplazarla por "éstos accederán al poder, para alcanzar el bien común y servir el interés nacional".

En cuanto al financiamiento, hubo acuerdo en torno a que los partidos deberían contar con financiamiento estatal durante las campañas electorales. Cabe señalar que el aporte estatal directo e indirecto se elimina en el proyecto; lo que sí habrá es exención de impuestos a los documentos que se tramiten en la formación o fusión de un partido político, como también serán gratuitos los servicios que presten quienes actúen como ministros de fe.

Respecto de las observaciones hechas por colectividades políticas, la Unión Nacional entregó un proyecto de ley que comprendía 85 artículos permanentes y 5 transitorios, por estimar que no correspondía limitarse a entregar observaciones de carácter general o sin suficiente fundamentación. En el trabajo se incorporaron los puntos de vista de ese partido compatibilizándolos con el actual texto de estudio.

Su presidente Andrés Allamand señaló: "No compartimos la idea de que los partidos puedan formarse con simples patrocinadores",⁴⁶ e indicó que el número necesario debería ser de 20 mil militantes.

En cuanto a los partidos regionales, expresó que "somos partidarios de no fomentar artificialmente su creación".⁴⁷ Asimismo, dijo en relación a la vigencia de la ley: "Hemos venido insistiendo desde hace bastante tiempo. . . de modo que abogamos por su vigencia inmediata". ". . . En 1989 no podrá sostenerse que el país ha entrado verdaderamente a la democracia plena, si la autoridad legal de los partidos no ha existido con anticipación suficiente para

46 *El Mercurio*, 25 de octubre, 1986.

47 *Ibid.*

que puedan organizadamente orientar y encauzar las opiniones políticas".⁴⁸

Por su parte, la Unión Democrática Independiente (UDI) entregó un texto de observaciones al Ministro del Interior, el que proponía una innovación sobre la constitución de los partidos por patrocinantes, los que no tendrían la condición rígida del militante. Esta proposición fue claramente expuesta por el profesor y dirigente de la UDI, Hermán Chadwick en el Seminario sobre Partidos Políticos anteriormente señalado.

En todo caso, ninguno de los grupos consultados aceptó las cifras propuestas por el Ejecutivo, ni siquiera el Frente Nacional del Trabajo, cuyo líder era el ex Ministro del Interior Sergio Onofre Jarpa, pese a que firmó junto al Presidente de la República el proyecto de las 150 mil firmas. En ese momento su planteamiento recogía lo señalado por la UDI.

Por último, cabe destacar dentro de las colectividades políticas que respondieron al llamado del gobierno, el "Movimiento Regionalista Independiente" de Temuco, integrado a Avanzada Nacional y que apoyaba al Ejecutivo en la existencia de partidos regionales, fundamentando "que de hecho los partidos considerados nacionales son regionales de Santiago".⁴⁹

Estos últimos informes en los que trabajaron sistemáticamente profesores de Derecho, algunos especialistas en Ciencia Política y colectividades políticas, en lo sustancial mantuvieron las objeciones y sugerencias hechas en la primera etapa de la elaboración del proyecto de ley.

El Ministro del Interior hizo entrega al Presidente de la República de un análisis sobre las posibles modificaciones a la mencionada legislación en que se tomaron en consideración los estudios y sugerencias que hicieron llegar los diferentes grupos consultados.

En lo fundamental, los grupos estuvieron de acuerdo. Sin embargo, no dejó de ser preocupante la escasa participación de los partidos democráticos de oposición en los aportes relativos a la legislación que regiría su existencia y participación en el proceso político del país.

Por ejemplo para muchos, el texto entregado por el ministro para su análisis y sugerencias, contenía una reglamentación excesiva y hasta contradictoria con el derecho de libre asociación que, constitucionalmente, es el que permitirá la existencia de partidos políticos.

Al respecto, el presidente de la Social Democracia, René Abe-liuk, dijo: "Con todas las trabas que impone el actual proyecto es imposible que pueda constituirse algún partido".⁵⁰ Del mismo modo, el secretario general del Partido Radical señaló que su partido

48 Ibid.

49 *El Mercurio*, noviembre 30 de 1986.

50 *La Segunda*, 24 de diciembre, 1986.

no se inscribirá como tal, si se aprueba la ley de partidos tal como se presentó en el proyecto del Ministerio del Interior. "No es intransigencia nuestra", añadió. "Pero esta ley debe elaborarse en base a una participación amplia, con criterios parciales".⁵¹

En el Partido Socialista de Nuñez hubo una preparación especial previa a la promulgación de la ley. Su secretario general, Jorge Molina, señaló: "No tenemos una impresión de lo que va a ser esa ley de partidos políticos".⁵²

Posteriormente, el "impasse" entre el Ejecutivo y la Junta de Gobierno se superó con un acuerdo entre ambos, lo que culminó con un proyecto que recogió algunas sugerencias hechas tanto por intelectuales como por colectividades políticas. De este modo se generó una nueva proposición del Ejecutivo a la Junta Legislativa.

Con respecto al número de afiliados necesarios para constituir un partido —uno de los puntos más polémicos—, el nuevo proyecto contempló el 0,5% del electorado que hubiera sufragado en la última elección ordinaria de diputados en la región en que se estuviese constituyendo el partido, como el número necesario para la formación de un partido político.

También el último proyecto del Ejecutivo eliminó la distinción entre partidos regionales y nacionales.

Las otras disposiciones en general guardaron bastante relación con los anteproyectos anteriores y así, el proyecto del Ejecutivo fue aprobado por la Junta Legislativa y enviado al Tribunal Constitucional.

Cabe destacar que las modificaciones efectuadas por parte del Tribunal Constitucional no afectaron la esencia del proyecto de ley enviado por la Junta Legislativa.⁵³

Consideraciones Finales

La Ley de Partidos Políticos como un Paso en el Camino de la Transición

Tomando en cuenta lo anterior, es preciso plantear también un análisis que supere lo meramente técnico-jurídico, es decir, la letra de la ley, y situarse en un nivel más globalizante que permita

51Ibid.

52 Ibid.

53 La mayor parte de las modificaciones radican en el Capítulo IV, referente a la organización interna de los partidos. Se eliminaron aquellas disposiciones que reglamentaban excesivamente los partidos. También a la exigencia de una escritura de constitución del partido en cada región se cambió a una sola. Se eliminó del mismo modo la prohibición de uso por 8 años de nombres y emblemas de partidos disueltos, porque aquellos partidos no pueden volver a constituirse.

En el financiamiento se consideró como posibles donantes a las personas jurídicas nacionales (antes eran sólo las de carácter natural).

llegar a algunas conclusiones sobre el significado político del texto legal y ver qué efectos positivos notorios tendrá en la creación de un sistema de partidos estable, de acuerdo al plan de la Carta Fundamental de 1980, como asimismo su papel en la consolidación de nueva institucionalidad democrática que se ha propuesto el gobierno. Este ha manifestado oficialmente que "la promulgación de la ley orgánica de partidos políticos. . . es una nueva afirmación de la voluntad precisa del Supremo Gobierno en orden a asentar las bases legales para hacer posible la etapa de consolidación en forma estable de la democracia moderna que estatuye la Constitución Política".⁵⁴

Igualmente ha dicho que "el imperativo de construir una institucionalidad capaz de asegurar una democracia sólida y estable, nos obliga a recordar la historia y valorar experiencias". . .

"La promulgación de esta ley (de partidos políticos) es una nueva muestra de la vocación democrática del gobierno. . .".⁵⁵

Las anteriores declaraciones demuestran el interés por parte del gobierno en ir consolidando una institucionalidad que sustente a una democracia estable.

Si bien es cierto que una parte fundamental y previa a este proceso es la creación de un sistema de partidos que no sea débil —tal como lo han demostrado otros procesos de transición a la democracia—, sin embargo, ninguna condición previa por sí sola basta para conducir a un sistema democrático estable. Al respecto Huntington⁵⁶ dice: "Hay que tener en cuenta no sólo qué condiciones previas deben existir sino también la presencia de una condición negativa fuerte, que supere la presencia de condiciones que serían de otro modo favorables".⁵⁷

En este sentido se debe tener presente que los partidos políticos chilenos funcionan y están constituidos como tales, prácticamente desde el mismo 11 de septiembre de 1973, especialmente la Democracia Cristiana y los partidos de izquierda y poco más tarde los de derecha, al margen de la legalidad vigente en la época. Esto se aprecia claramente, sobre todo a partir de la llamada "apertura política" en 1983 en que los partidos se hicieron evidentes a través de procesos eleccionarios en sectores estudiantiles, sindicales, profesionales y otros.

Esta situación representa, por consiguiente, características especiales, toda vez que la legislación que el gobierno quiere establecer como fundacional, en la realidad no lo es en forma plena, ya que

54 Discurso del Ministro Secretario General de Gobierno, Francisco Javier Cuadra el día 11 de marzo de 1987. (*El Mercurio*, 12/03/87).

55 Discurso del Presidente de la República Augusto Pinochet, con motivo de la promulgación de la ley de partidos políticos. (*El Mercurio*, 12 de marzo 1987.)

56 Huntington, Samuel. "Condiciones para una democracia estable" en *Estudios Públicos* N° 22, Santiago, 1986.

57 Ibid.

como se dijo anteriormente, los partidos son preexistentes a la ley y no nacen en virtud de ella. Conviene tener presente la implicancia de que estos partidos ya tengan estilos de funcionamiento, que en el caso de contradicción con la ley es difícil pensar que se adaptan con rapidez a la nueva normativa.

En este contexto es importante considerar la discusión que se ha dado en los partidos, ya que de ellos dependerán, básicamente, la capacidad de respuesta y la rapidez en la adaptación a lo establecido por la legislación, como también, en gran medida, dependerá la legitimación de la ley, como del camino que está llevando la transición. Esta discusión se ha centrado en la alternativa de acoger la ley, y por tanto inscribir al partido en el registro de partidos políticos o no hacerlo.

Reacción de los Partidos Frente a la Legislación

En el Partido Demócrata Cristiano se ha podido apreciar, a través de sus personeros, una fuerte crítica a la ley de partidos políticos. Esta ha girado en primera instancia sobre los contenidos mismos de la ley. Genaro Arriagada ha señalado en este sentido que "muchas de sus disposiciones tienden deliberadamente a impedir el desarrollo y creación de los partidos políticos o a facilitar en ellas deformaciones peligrosas".⁵⁸

Igualmente, indica, entre otras cosas, ser contrario "a la prohibición que la ley establece a que los partidos intervengan en el funcionamiento de las organizaciones gremiales u otros grupos intermedios o en la generación de sus dirigentes".⁵⁹

Asimismo, la crítica se ha centrado también en el modo cómo se generó la ley en el sentido que quienes "conducen al país. . . se empeñan en fijar normas, plazos y condiciones sin importarles la opinión de la inmensa mayoría de los chilenos".⁶⁰ Por último también se ha señalado desde el mismo partido que la ley de partidos políticos "es una ley que aprisiona a los partidos",⁶¹ lo cual supone la intención del gobierno de restringir la libertad de acción de los partidos políticos.

En cuanto a la disponibilidad de inscribirse como partido político, se han expresado tres posiciones conocidas a través de declaraciones entregadas por miembros del Consejo Nacional de la Democracia Cristiana.

58 *El Mercurio*, 13 de enero, 1987.

59 *Ibid.*

60 Jorge Burgos en *El Mercurio*, 22 de febrero, 1987.

61 *La Tercera*, 29 de marzo, 1987.

La primera opción propuso inscribir inmediatamente al partido porque esto suponía "un criterio realista acorde con los métodos de lucha. . . de la Democracia Cristiana"⁶² como lo señaló Arturo Freí Bolívar, miembro del Consejo Nacional de la Democracia Cristiana, ex diputado por Concepción.

Una segunda opción señaló las necesidades de realizar un análisis de corte estrictamente pragmático para concluir si la ley es o no útil para aproximarse a la democracia. Si se decidiera la inscripción no sería un reconocimiento de la legitimidad de la ley.

Tal es la opción de Andrés Zaldívar, quien dijo: "Yo no creo que la ley de partidos políticos sea de primer rango, porque con o sin ella los partidos políticos pueden funcionar",⁶³ y agregó que "la cuestión de inscribirse es una cuestión pragmática en la medida que esto sirva para acercarse a la democracia".⁶⁴

Por último hubo una tercera opción, que indicó la conveniencia de no inscribirse como partido político bajo ningún punto de vista, así lo sostuvo Ricardo Hormázabal, quien se manifestó partidario de "que las colectividades de oposición no se inscriban ni individual ni colectivamente".⁶⁵

Hay que señalar, en todo caso y de modo general, que ninguna de las anteriores tres opciones reconoció como legítima ni consideró idónea la ley. Reviste esto la mayor importancia, porque sea cual sea la decisión final del PDC respecto de la inscripción, sin duda este conjunto será base para futuras acciones políticas en esta materia.

Hay otras colectividades que han expresado opiniones semejantes. El Partido Socialista de Chile (Núñez) al referirse a este tema, indicó que ". . . ella [la ley de partidos políticos] se ha dictado para limitar, restringir y controlar la actividad política".⁶⁶ Más tarde reiteró su decisión de no inscribir a su partido en el Registro de Partidos Políticos.⁶⁷ Por su parte, el Partido Radical igualmente se manifestó contrario a la inscripción, ya que consideró que el contenido de la ley ". . . es antidemocrático".⁶⁸ Enrique Silva Cimma, presidente del Partido Radical, señaló que "la primera posición es no inscribirse".⁶⁹

62 Ibid. 11 de marzo, 1987.

63 *La Tercera*, 22 de marzo, 1987. Andrés Zaldívar, ex presidente de la Democracia Cristiana.

64 Ibid. "En el mismo sentido se manifestó Genaro Arriagada en un seminario para periodistas del sector político realizado en la Pontificia Universidad Católica, bajo la organización del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica", en enero de 1987.

65 *El Mercurio*, 9 de marzo 1987 (miembro del Consejo Nacional de la DC y candidato a presidente de la Democracia Cristiana).

66 *La Tercera*, 22 de marzo, 1987.

67 *El Mercurio*, 5 de abril 1987.

68 *La Tercera*, 25 de marzo 1987.

69 *La Tercera*, 5 de marzo 1987.

Interesante es la opinión del Movimiento del Alessandrismo Nacional Independiente, el que señaló que "es una ley (la de Partidos Políticos) discriminatoria, en muchos de sus artículos se violan los derechos constitucionales".⁷⁰ Respecto de la posibilidad de inscribirse indicaron que "es nuestra intención seguir como independientes. . .",⁷¹ lo que parece indicar que no lo harán.

Un partido favorable a la inscripción es la Social Democracia, la que, a través de su presidente René Abeliuk, dijo que "los partidos políticos deben inscribirse con el único objeto de utilizar los cuatro o cinco instrumentos que otorga esta ley para tratar de provocar la ruptura de autoritarismo desde adentro".⁷²

Distinta ha sido la actitud de otras colectividades, tales como el Partido Nacional que fue el primero en iniciar los trámites de inscripción, a raíz de lo cual Carmen Sáenz expresó: "Si queremos volver a la democracia y tener presencia en la ciudadanía, es requisito fundamental cumplir con la ley de partidos políticos".⁷³

Germán Riesco, vicepresidente del PN, precisó que la inscripción se llevaba a cabo "a pesar de los reparos que el partido hizo presente. . . que en gran parte obedecen al hecho que no se consultó a gente que tiene mucha experiencia en la vida democrática del país".⁷⁴

Avanzada Nacional expresó una intención equivalente al decidir inscribirse "en cuanto la ley lo permita".⁷⁵

Igual resolución tomó el Partido de Renovación Nacional. Su presidente, Ricardo Rivadeneira señaló que "es una ley que tiene sus defectos y que a la larga va a ser modificada. Pero es una ley adecuada para el momento actual y permite formar partidos políticos de orientaciones doctrinarias distintas que con su actuación podrán facilitar la transición".⁷⁶

El Partido Socialista Auténtico a su vez expresó que "considerarnos un error marginarse del proceso que ofrece la posibilidad de mejorar esta ley, hacerla participativa y utilizar los recursos del Estado para desarrollar la participación política de la ciudadanía".⁷⁷ Agrega que "En ese contexto. . . el PS auténtico ha resuelto inscribirse como partido".⁷⁸

Del mismo modo, la Iglesia Católica, por medio de la Conferencia Episcopal, valoró el conjunto de las leyes políticas dicién-

70 *La Tercera*, 25 de marzo de 1987.

71 *Ibid.*

72 *El Mercurio*, 3 de marzo de 1987.

73 *La Epoca*, 4 de abril de 1987. Carmen Sáenz, en ese momento presidenta del Partido Nacional.

74 *Ibid.*

75 *El Mercurio*, 22 de marzo de 1987.

76 *La Tercera*, 15 de marzo de 1987.

77 *La Tercera*, 4 de marzo de 1987.

78 *Ibid.*

do que "nos alegramos de todo paso hacia la participación del pueblo chileno".⁷⁹

Un examen de todas estas opciones deja varias conclusiones. En primer lugar, si bien hay algunos partidos dispuestos a acoger la ley sin mayores dificultades, todos son críticos en algunos de sus aspectos y en general suponen que a largo o mediano plazo deberá ser cambiada. Aún más, algunos de los partidos dispuestos a inscribirse se plantean esta situación como una táctica que da mayores espacios para presionar por cambiar el modelo de gobierno.

Aquellos partidos que dudan su inscripción o han decidido no hacerlo, suponen que la ley no ayudará a consolidar un proceso de transición, ni a generar un sistema de partidos que dé estabilidad a una futura democracia.

Planteada así la discusión, las anteriores declaraciones obviamente hacen teóricamente inviable que el texto legal sobre partidos políticos tenga una alta capacidad de estabilizar un sistema de partidos, sobre todo si permanecen excluidos, no ya los tradicionales partidos de izquierda sino un partido de bastante peso político como es la Democracia Cristiana. Es importante señalar que la exclusión no permitirá consolidar una democracia "sólida y estable" como lo ha manifestado el gobierno.

En estas condiciones, habrá ventajas y desventajas al constituirse unos partidos como "legales" y otros como "ilegales". Según lo expresado por algunas colectividades, una ventaja será que el partido no inscrito podrá actuar más libremente, tal como lo han hecho hasta ahora. Entre las desventajas de no estar inscritos los partidos, el gobierno, a través del Ministro del Interior Ricardo García, ha manifestado que aquellas corrientes de opinión que no quieran encuadrarse y actuar dentro de lo que señala la ley sobre partidos políticos no podrán contar con las ventajas en materia de difusión de ideas, propaganda y otros derechos que se conceden a los partidos legalizados.⁸⁰

Del mismo modo, el Ministro Secretario General de Gobierno, Francisco Javier Cuadra, ha declarado que los partidos no inscritos "se marginarán del derecho a postular diputados, de aparecer en los medios de comunicación, de todos los derechos que establece la ley para los partidos políticos."⁸¹

Es indudable que esta dicotomía entre partidos democráticos "inscritos" y "no inscritos" no conviene a un proceso de transición sea cual sea el tipo de democracia que se busque al final de aquélla.

79 *La Tercera*, 5 de abril de 1987.

80 Actualmente está en trámite legislativo el nuevo proyecto de ley del Consejo Nacional de Radio y Televisión que regirá las normas respecto de difusión y propaganda de los partidos políticos.

81 En entrevista concedida a *El Mercurio*, 12 de abril de 1987.

Además, aparte de que al gobierno le interese "que la institucionalidad opere",⁸² es importante el grado de legitimidad que se otorgue a la ley de partidos por parte de las colectividades democráticas opositoras —la que se aprecia muy baja— tanto de los que han decidido inscribirse como de los que han declarado que no lo harán.

La fuente de esta no aceptación parece ir más allá del texto mismo de la ley. Más bien el problema se suscita en el modo como se originó la ley. Quizá faltó una discusión más amplia, con una participación más clara por parte de los sectores democráticos de oposición.

Por último, cabe preguntarse si en lugar de proponerse el cumplimiento de textos legales ultrarreglamentados, no sería más adecuado alcanzar acuerdos con la oposición, que no necesariamente tengan un carácter formal. Al respecto, Juan Linz ha destacado que "parece dudoso que mecanismos formalizados, provisiones legales y constitucionales y pactos formales deban ser elaborados durante la fase de transición y parecería más deseable alcanzar entendimientos obligatorios informales y desarrollar determinadas prácticas".⁸³

Lo anterior significaría para el gobierno iniciar un encuentro más amplio con las fuerzas políticas democráticas interesadas en avanzar en la construcción de un sistema democrático en Chile. Sin duda, este proceso de acercamiento y colaboración más estrecha daría garantías a las nuevas disposiciones legales que establezcan la normativa de una democracia sólida y estable y que a la vez superara los vicios del pasado.

82 Ibid.

83 Linz, Juan. "Del autoritarismo a la democracia" en *Estudios Públicos* N° 23, Santiago, 1986.

LEYNUMERO 18.603
LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE LOS
PARTIDOS POLÍTICOS

La Junta de Gobierno de la República de Chile ha dado su aprobación al siguiente:

Proyecto de Ley

Título I

De los Partidos Políticos, de sus Actividades Propias y de su Ámbito de Acción

Artículo 1°. Los partidos políticos son asociaciones voluntarias, dotadas de personalidad jurídica, formadas por ciudadanos que compartan una misma doctrina política de gobierno, cuya finalidad es contribuir al funcionamiento del régimen democrático constitucional y ejercer una legítima influencia en la conducción del Estado, para alcanzar el bien común y servir al interés nacional.

Artículo 2°. Son actividades propias de los partidos políticos sólo las conducentes a obtener para sus candidatos el acceso constitucional a los cargos públicos de elección popular, para lo cual y con el objeto de poner en práctica los principios y postulados de sus programas, podrán participar en los procesos electorales y plebiscitarios en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva. Asimismo, podrán asistir, sólo con derecho a voz, mediante un representante debidamente acreditado en la forma que señale el director del Servicio Electoral, a las actividades de las juntas inscriptoras establecidas por la ley N° 18.556.

Los partidos políticos podrán, además:

a) Presentar ante los habitantes del país sus declaraciones de principios y sus políticas y programas de conducción del Estado; y ante aquéllos y las autoridades que establecen la Constitución y las leyes, sus iniciativas y criterios de acción frente a asuntos de interés público;

b) Cooperar, a requerimiento de los senadores y diputados, en las labores que éstos desarrollen;

c) Contribuir a la formación de ciudadanos capacitados para asumir responsabilidades públicas;

d) Efectuar las demás actividades que sean complementarias a las anteriores y que no estén prohibidas por la Constitución o las leyes.

Lo dispuesto en los incisos anteriores no impedirá a las personas naturales presentar candidaturas independientes para optar a cargos de elección popular. Tampoco impedirá a aquéllas ni a otras

personas jurídicas hacer valer, ante los habitantes del país o ante las autoridades que la Constitución y las leyes establecen, su criterio frente a la conducción del Estado y otros asuntos de interés público, o desarrollar las actividades mencionadas en las letras b) y c) del inciso segundo, siempre que ello no implique, por su alcance y su habitualidad, el funcionamiento de hecho de organizaciones con las características de un partido político.

Los partidos deberán siempre propender a la defensa de la soberanía, independencia y unidad de la nación y contribuir a preservar la seguridad nacional, los valores esenciales de la tradición chilena y la paz social. No podrán subordinar su acción a organizaciones políticas foráneas o internacionales, ni a gobiernos o intereses extranjeros.

Los partidos políticos no podrán intervenir en el ejercicio de las atribuciones exclusivas de las autoridades que la Constitución y las leyes establecen, en el funcionamiento de las organizaciones gremiales u otros grupos intermedios ni en la generación de sus dirigentes.

Artículo 3°. Los partidos políticos existirán como tales cuando se hubieren constituido legalmente en a lo menos ocho de las Regiones en que se divide políticamente el país o en un mínimo de tres de ellas, siempre que estas últimas fueren geográficamente contiguas.

El ámbito de acción de los partidos políticos se circunscribirá, en lo relativo a las actividades señaladas en el inciso primero del artículo 2°, sólo a las Regiones donde estén legalmente constituidos.

Título II

De la Constitución de los Partidos Políticos

Artículo 4°. Los partidos políticos quedarán legalmente constituidos una vez practicada su inscripción en el Registro de Partidos Políticos y gozarán de personalidad jurídica desde la fecha de esa inscripción.

Artículo 5°. Para constituir un partido político, sus organizadores, que deberán ser a lo menos cien ciudadanos inscritos en los Registros Electorales y que no pertenezcan a otro partido existente o en formación, procederán a extender una escritura pública que contendrá las siguientes menciones:

- a) Individualización completa de los comparecientes;
- b) Declaración de la voluntad de constituir un partido político;
- c) Nombre del partido y, si los tuviere, sigla, lema y descripción literal del símbolo;
- d) Declaración de principios del partido;
- e) Estatuto del mismo, y

f) Nombres y apellidos de las personas que integran la Directiva Central y el Tribunal Supremo provisionales, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 24 y 28, respectivamente; constitución de un domicilio común para todas esas personas y normas para reemplazarlas o subrogarlas en caso de fallecimiento, renuncia o imposibilidad definitiva o transitoria que se produzcan antes de la inscripción del partido. Las personas que integran la Directiva Central y el Tribunal Supremo provisionales deberán concurrir al otorgamiento de la escritura pública a que se refiere este inciso.

Simultáneamente con el otorgamiento de la escritura pública, se procederá a protocolizar el facsímil del símbolo, la sigla y el lema que distinguirán al partido, si los tuviere.

Dentro de tercer día hábil de otorgada la escritura, una copia autorizada de ella, de la protocolización señalada en el inciso anterior, si la hubiere, y un proyecto de extracto con las menciones a que alude este inciso, deberán ser entregados por la Directiva Central provisional del partido al director del Servicio Electoral. Si la escritura contiene todas las menciones indicadas en el inciso primero de este artículo, el director dispondrá publicar en el Diario Oficial, dentro de quinto día hábil de haber recibido los antecedentes, un extracto de la misma que contendrá las menciones de las letras c) y f), un resumen de la declaración de principios del partido y el lugar, fecha y notaría de su otorgamiento. En caso contrario, ordenará que se subsanen los reparos que formule. La publicación se realizará a costa de la Directiva Central provisional.

Desde la fecha de la publicación se entenderá que el partido se encuentra en formación, pudiendo divulgar a través de los medios de comunicación social los postulados doctrinarios y programáticos de la entidad y llamar a los ciudadanos a afiliarse a ella, indicando la forma y plazo en que podrán hacerlo.

La administración y la eventual liquidación del patrimonio de un partido político en formación se regirán por sus estatutos.

Artículo 6°. El partido político en formación podrá proceder a la afiliación de sus miembros, para lo cual dispondrá de un plazo de doscientos diez días. Será necesario que se afilie al partido un número de ciudadanos inscritos en los Registros Electorales equivalente, a lo menos, al 0,5 por ciento del electorado que hubiere sufragado en la última elección periódica de diputados en cada una de las Regiones donde esté constituyéndose, según el escrutinio general practicado por el Tribunal Calificador de Elecciones.

La afiliación al partido en formación se efectuará mediante declaración suscrita por cada ciudadano inscrito en los Registros Electorales ante cualquier notario de la región respectiva, o ante el oficial del Registro Civil, si en la comuna donde la persona tenga su domicilio no hubiere notario.

Las declaraciones podrán ser individuales o colectivas y con-

tendrán, respecto de cada afiliado, su nombre completo, apellidos, domicilio, fecha de nacimiento y cédula nacional de identidad. Cada afiliado deberá acreditar personalmente ante el ministro de fe su condición de ciudadano inscrito en los Registros Electorales de la Región respectiva y declarar bajo juramento no estar afiliado a otro partido político inscrito o en formación ni estar o haber estado participando en la formación de un partido político en los últimos doscientos cuarenta días.

La Directiva Central provisional podrá excluir, sin expresión de causa a cualquier afiliado que haya suscrito la declaración a que se refiere este artículo. El ciudadano excluido no será considerado como afiliado al partido para efecto alguno.

Artículo 7°. Cumplidos los requisitos a que se refieren los artículos 5° y 6°, y reunido el número de afiliados a que alude este último artículo en a lo menos ocho de las Regiones en que se divide políticamente el país o en un mínimo de tres de ellas, siempre que fueren geográficamente contiguas, se solicitará al director del Servicio Electoral que proceda a inscribir el partido en el Registro de Partidos Políticos. La solicitud deberá ser firmada por el presidente y por el secretario del partido en formación.

Si transcurridos tres días fatales contados desde la expiración del plazo a que se refiere el inciso primero del artículo precedente, no se hubiere dado cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, caducará el derecho a la inscripción. El notario hará constar esta circunstancia al margen de la escritura correspondiente a requerimiento del director del Servicio Electoral.

A la solicitud de inscripción deberá acompañarse el original o una fotocopia autorizada por notario de las declaraciones de que trata el artículo 6°, en la forma que determinen las instrucciones que para el efecto dicte el director del Servicio Electoral. Con estas declaraciones se confeccionará una nómina de afiliados.

Artículo 8°. El nombre completo, la sigla, el símbolo y el lema de un partido no podrán presentar igualdad ni manifiesta similitud gráfica o fonética con los de partidos ya inscritos o en proceso de formación, ni llevar el nombre o hacer referencia a personas vivas o fallecidas.

No serán aceptados como nombres, siglas, símbolos ni lemas los siguientes:

- a) El Escudo de Armas de la República, su Lema o la Bandera Nacional;
- b) Fotografías o reproducciones de la figura humana o que permitan identificar a personas vivas o fallecidas;
- c) Imágenes contrarias a la moral, a las buenas costumbres o al orden público, y
- d) Banderas, uniformes, imágenes, palabras o locuciones, de origen nacional o extranjero, reconocidamente representativos de partidos, grupos, movimientos o ideologías contrarios a la Constitución o a la ley.

Artículo 9°. El director del Servicio Electoral, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de inscripción y de los antecedentes a que se refiere el artículo 7°, dispondrá la publicación de aquélla en el Diario Oficial, a costa del partido en formación, con mención de su nombre, y si los tuviere, de su sigla, símbolo y lema, de la notaría y de la fecha en que se haya otorgado la escritura de constitución.

Cualquier ciudadano o partido ya inscrito o cuya solicitud se encuentre en tramitación, podrá requerir, de su costa, que el director del Servicio Electoral le entregue, dentro de tercer día hábil, fotocopia autorizada de la nómina indicada en el inciso tercero del artículo 7°.

Artículo 10. Cualquier partido inscrito o en formación podrá deducir oposición a la formación de otro, sin que por esta causa se suspenda el proceso de constitución. La oposición deberá cumplir con lo prescrito en los artículos 254 y 255 del Código de Procedimiento Civil, ser escrita, llevar la firma del presidente del partido que la formule y ser presentada al director del Servicio Electoral dentro del plazo de un mes contado desde la fecha de la publicación indicada en el inciso tercero del artículo 5°. El partido oponente será considerado como parte de la gestión.

El director del Servicio Electoral notificará por carta certificada al presidente del partido en formación el hecho de haberse presentado la oposición, le acompañará copia de la presentación a que alude el inciso anterior y dejará constancia de ello en el expediente que forme para tal efecto. El partido afectado dispondrá de diez días hábiles para contestar, sin perjuicio de lo indicado en los artículos 258, inciso segundo, y 259 del Código de Procedimiento Civil. La contestación se atenderá al artículo 309 del mismo Código.

Si el director del Servicio Electoral estimare necesario abrir un término probatorio, de acuerdo a lo previsto en el artículo 318 del Código de Procedimiento Civil, lo decretará por un plazo no superior a quince días hábiles.

Dentro de los quince días hábiles siguientes al vencimiento del plazo señalado en el inciso segundo o del término probatorio, si lo hubiere, el director del Servicio Electoral deberá pronunciarse sobre la oposición, acogiéndola o rechazándola en resolución fundada, que se publicará dentro de tercer día hábil en el Diario Oficial. El fallo se subordinará a lo dispuesto en el artículo 170 del Código de Procedimiento Civil.

Artículo 11. Igualmente, cualquier partido inscrito o en formación podrá deducir oposición a la solicitud a que se refiere el artículo 7°, basada en el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3°, inciso primero, o de los requisitos relativos al número de afiliados necesario para constituir un partido. La oposición deberá cumplir con las mismas formalidades señaladas en el artículo anterior y deberá ser presentada al director del Servicio Electoral

dentro del plazo de un mes contado desde la fecha de la publicación indicada en el inciso primero del artículo 9°.

Artículo 12. Se haya o no deducido oposición, dentro de los quince días hábiles siguientes al vencimiento del plazo establecido en el artículo precedente, el director del Servicio Electoral deberá pronunciarse sobre la solicitud a que se refiere el artículo 7°, acogiéndola o rechazándola en resolución fundada, que será publicada dentro de tercer día hábil en el Diario Oficial.

En caso de haber oposición, deberá resolverse sobre ella en la misma resolución aludida en el inciso anterior.

Artículo 13. La aceptación de la oposición o el rechazo de la solicitud sólo podrá fundarse en el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones establecidas en los artículos 3°, 5°, 6°, 7°, 8°, 18 y las del Título IV, según corresponda.

De las resoluciones que acojan o rechacen una solicitud o una oposición podrán apelar, para ante el Tribunal Calificador de Elecciones, los solicitantes y cualquiera de los partidos inscritos o en proceso de formación que hayan deducido válidamente oposición. La apelación deberá ser deducida por escrito ante el director del Servicio Electoral dentro de cinco días hábiles de efectuada la publicación de la resolución respectiva, debiendo ser remitidos los autos al Tribunal Calificador de Elecciones dentro de tercer día.

Artículo 14. Si acogida la solicitud, no se hubiere deducido apelación o ésta hubiere sido rechazada por el Tribunal Calificador de Elecciones, el director del Servicio Electoral procederá de inmediato y sin más trámite a inscribir al partido en el Registro de Partidos Políticos, con indicación de las Regiones donde hubiere quedado legalmente constituido.

Si el director del Servicio Electoral no efectuare la inscripción de que trata el inciso anterior dentro del plazo de tres días hábiles, el presidente del partido podrá solicitar al Tribunal Calificador de Elecciones que le ordene practicarla, sin perjuicio de las responsabilidades del director del Servicio Electoral.

Si el director del Servicio Electoral no diere lugar a la solicitud y no se hubiere deducido apelación, o ésta hubiere sido rechazada por el Tribunal Calificador de Elecciones, aquél procederá sin más trámite a ordenar el archivo de los antecedentes.

Artículo 15. El partido en formación cuya solicitud hubiere sido rechazada por resolución firme o respecto del cual se hubiere acogido una oposición, podrá subsanar las deficiencias en que se hubiere fundado la resolución y formular una nueva solicitud basada en los antecedentes ya presentados y en los que acrediten que las deficiencias han sido subsanadas. Esta solicitud deberá ser presentada dentro de dos meses de notificada la resolución firme antes aludida y se regirá por lo dispuesto en los artículos 9° a 14 inclusive. Si fuere rechazada en definitiva, no podrá ejercerse nuevamente el derecho que confiere este inciso.

Para el efecto de subsanar esas deficiencias, la Directiva Central

provisional del partido en formación podrá ser facultada para introducir modificaciones en el nombre, sigla, símbolo, lema o estatuto del mismo y para completar el número de afiliados por Regiones exigido por la ley, siempre que no falte más de un diez por ciento de los mínimos exigidos por el inciso primero del artículo 6°.

Artículo 16. Los derechos que corresponden a los partidos políticos en materia de elecciones y de plebiscitos sólo podrán ser ejercidos por aquéllos que se encontraren inscritos en el Registro de Partidos Políticos con no menos de cuatro meses de anticipación a la elección o plebiscito de que se trate.

Artículo 17. Los partidos políticos podrán desarrollar en otras Regiones, diferentes a aquéllas en que se encontraren legalmente constituidos con anterioridad, las actividades señaladas en el inciso primero del artículo 2°, cuando acrediten ante el director del Servicio Electoral haber reunido en cada una de ellas el número de afiliados señalado en el inciso primero del artículo 6°. Para este efecto, acompañarán a la solicitud respectiva las declaraciones de afiliación en la forma dispuesta en los artículos 6° y 7°. El director del Servicio Electoral dispondrá la publicación de un extracto de dicha solicitud dentro de los cinco días hábiles siguientes en el Diario Oficial, a costa del partido.

Podrá formularse oposición a esta solicitud conforme a lo dispuesto en el artículo 11.

Acogida en definitiva la solicitud, el director del Servicio Electoral dictará una resolución fundada indicando la o las nuevas Regiones en que el partido hubiere quedado legalmente constituido. Esta resolución se publicará en el Diario Oficial dentro de tercer día hábil y se anotará al margen de su inscripción en el Registro de Partidos Políticos.

Título III

De la Afiliación a los Partidos Políticos

Artículo 18. Para afiliarse a un partido político se requiere ser ciudadano inscrito en los Registros Electorales. Con todo, no podrán afiliarse a partido político alguno el personal de las Fuerzas Armadas y el de las de Orden y Seguridad Pública, los funcionarios y empleados de los diferentes escalafones del Poder Judicial, los del Tribunal Calificador de Elecciones, los del Servicio Electoral, ni los dirigentes gremiales o sindicales.

Las personas que, estando afiliadas a un partido político, ingresaren a alguna de las instituciones señaladas en el inciso precedente o accedieren a un cargo de dirigente sindical o gremial, cesarán de pleno derecho en su carácter de afiliadas a aquél.

En los casos precedentemente señalados, antes de asumir el cargo, las personas deberán prestar declaración jurada sobre el hecho de estar o no afiliadas a un partido político.

Con el mérito de dicha declaración jurada, las instituciones y organismos mencionados deberán, cuando corresponda, comunicar tal circunstancia al director del Servicio Electoral y éste al partido político respectivo, el cual deberá cancelar la correspondiente afiliación.

Los que prestaren falsa declaración serán sancionados con la pena establecida en el artículo 210 del Código Penal.

Los ciudadanos, mientras cumplan el servicio militar obligatorio, no podrán afiliarse a partido político alguno. Si quienes ingresaren al servicio se hubieren afiliado con anterioridad, se suspenderán durante el período de conscripción los derechos y obligaciones emanados de su afiliación.

Artículo 19. Ningún ciudadano podrá estar afiliado a más de un partido. Para afiliarse a otro partido se deberá renunciar expresamente a la afiliación anterior, sin cuyo requisito la nueva será nula.

Todo afiliado a un partido político podrá renunciar a él, en cualquier momento, sin expresión de causa. La renuncia producirá la desafiliación por el solo hecho de ser presentada al presidente del partido o al director del Servicio Electoral. En este último caso, este funcionario deberá notificar la renuncia, por carta certificada, al presidente del partido.

Una vez inscrito el partido en el Registro de Partidos Políticos y sin perjuicio de lo prescrito en los artículos 6°, 15, inciso segundo, y 17, la afiliación se realizará de acuerdo con el procedimiento que su estatuto establezca.

Artículo 20. Los partidos políticos estarán obligados a llevar un registro general actualizado de todos sus afiliados, ordenado por Regiones. Deberán, asimismo, proporcionar un duplicado de este registro al director del Servicio Electoral para los efectos de su publicidad y comunicar a dicho funcionario las nuevas afiliaciones y las desafiliaciones que por cualquier causa se produzcan.

Artículo 21. Los partidos políticos no podrán dar órdenes ni exigir el cumplimiento de los deberes que como afiliados correspondan al Presidente de la República, ministros de Estado, subsecretarios, embajadores, intendentes, gobernadores, alcaldes, miembros de los Consejos Regionales de Desarrollo y de los Consejos de Desarrollo Comunal, y a los funcionarios de los servicios públicos que sean de la exclusiva confianza del Presidente de la República. Esta limitación, que operará y cesará de pleno derecho, durará mientras las personas señaladas se encuentren en ejercicio de sus funciones.

Título IV

De la Organización Interna de los Partidos Políticos

Artículo 22. La organización y el funcionamiento de cada partido político se regirán por sus propios estatutos, pero será neces-

rio que éstos se conformen, en todo caso, a las normas de este título.

Artículo 23. Entre los órganos de los partidos políticos deberán establecerse a lo menos una Directiva Central, un Consejo General, Consejos Regionales y un Tribunal Supremo.

La renovación de los miembros electivos de los órganos antes señalados, con la excepción de los del Tribunal Supremo, se hará cuando menos cada tres años.

Artículo 24. En la Directiva Central se contemplará a lo menos los cargos de presidente, secretario y tesorero, que lo serán a la vez del partido. Al presidente le corresponderá dirigir la gestión política del partido con arreglo a los estatutos y tendrá su representación judicial y extrajudicial.

La Directiva Central será elegida por los afiliados o por los miembros del Consejo General, según lo establezcan los estatutos. En caso de renuncia o imposibilidad legal o estatutaria de alguno de sus integrantes, su reemplazo se efectuará en la forma que los estatutos señalen.

Artículo 25. La Directiva Central tendrá a lo menos las siguientes facultades y obligaciones: a) dirigir el partido en conformidad con sus estatutos, su programa y las orientaciones que imparta el Consejo General; b) administrar los bienes del partido, rindiendo cuenta anual al Consejo General, y c) someter a la aprobación del Consejo General el programa y los reglamentos internos del partido.

Artículo 26. Los partidos políticos tendrán un Consejo General que estará compuesto por sus senadores y diputados y por un número de consejeros elegidos por cada uno de los Consejos Regionales, de entre sus respectivos miembros. El Consejo General se reunirá a lo menos una vez al año.

Corresponderán al Consejo General, entre otras, las siguientes atribuciones: a) designar a los miembros del Tribunal Supremo; b) impartir orientaciones al presidente y tomar acuerdos sobre cualquier aspecto de la marcha del partido; c) aprobar o rechazar el balance; d) proponer a los afiliados las modificaciones a la declaración de principios, la reforma de estatutos, la disolución del partido, la fusión con otro u otros y la persona del candidato a la presidencia de la República, proclamándola oportunamente como tal; e) aprobar o rechazar las proposiciones que se efectúen de acuerdo al artículo 31, y f) requerir del presidente del partido que convoque a los afiliados a pronunciarse de acuerdo con el artículo 29.

Artículo 27. Los partidos políticos deberán crear Consejos Regionales en cada una de las Regiones en que estén constituidos en conformidad a esta ley. Cada Consejo Regional estará integrado a lo menos por un presidente, un secretario y un tesorero. Sus miembros serán elegidos por los afiliados de la Región respectiva.

Para ser elegido consejero regional se requerirá estar inscrito en los Registros Electorales de la Región.

Artículo 28. Los partidos políticos tendrán un Tribunal Supremo que será elegido por el Consejo General.

El Tribunal Supremo designará de entre sus miembros titulares un presidente y un vicepresidente. También nombrará un secretario, con carácter de ministro de fe.

Al Tribunal Supremo corresponderán, además de las otras atribuciones que le asigna esta ley o que la otorguen los estatutos del partido, las siguientes: a) interpretar los estatutos y reglamentos; b) conocer de las cuestiones de competencia que se susciten entre autoridades u organismos del partido; c) conocer de las reclamaciones que se entablen contra actos de autoridades u organismos del partido que sean estimados violatorios de la declaración de principios o de los estatutos, y adoptar las medidas necesarias para corregirlos y enmendar sus resultados; d) conocer de las denuncias que se formulen contra afiliados al partido, sean o no autoridades de él, por actos de indisciplina o violatorios de la declaración de principios o de los estatutos, o por conductas indebidas que comprometan los intereses o el prestigio del partido, y aplicar las medidas disciplinarias que los estatutos señalen, contemplando las disposiciones que hagan efectivo un debido proceso, y e) controlar el correcto desarrollo de las elecciones y votaciones partidistas y dictar las instrucciones generales o particulares que para tal efecto correspondan.

Artículo 29. Las proposiciones del Consejo General relativas a las modificaciones de la declaración de principios, la reforma de estatutos, la disolución del partido, la fusión con otro, así como la proposición del nombre del candidato a la presidencia de la República, deberán ser ratificadas por los afiliados.

Las modificaciones del nombre del partido, de su declaración de principios y las demás reformas de los estatutos, deberán sujetarse en lo pertinente a los mismos trámites que esta ley exige para la constitución de un partido político, salvo lo dispuesto en el artículo 6°. La respectiva escritura pública será suscrita por el presidente y por el secretario del partido.

Artículo 30. Los acuerdos del Consejo General, indicados en las letras a) y d) del artículo 26 y todas las votaciones y elecciones a que se refiere esta ley y en las que participen los afiliados, se adoptarán o efectuarán mediante sufragio personal, igualitario y secreto y ante un ministro de fe designado por el director del Servicio Electoral. Dicha designación deberá recaer en notarios, o en oficiales del Registro Civil en las comunas en que no existan aquéllos.

Las normas aplicables a la convocatoria y celebración de elecciones y al escrutinio de las votaciones deberán formar parte de los estatutos.

Artículo 31. Los estatutos de los partidos políticos deberán contener normas para que la designación o el apoyo a candidatos a senadores y diputados sean efectuados por el Consejo General, a proposición de los Consejos Regionales. La organización de estas elecciones será de responsabilidad del respectivo Consejo Regional.

Artículo 32. En ningún caso podrán los partidos políticos dar órdenes de votación a sus senadores y diputados ni realizar recomendaciones en los casos en que el Senado esté llamado a obrar como jurado.

Título V

Del Financiamiento de los Partidos Políticos

Artículo 33. Los ingresos de los partidos políticos estarán constituidos por las cotizaciones que efectúen sus afiliados, por las donaciones, por las asignaciones testamentarias que se hagan en su favor y por los frutos y productos de los bienes de su patrimonio.

Los partidos inscritos o en formación sólo podrán tener ingresos de origen nacional.

Artículo 34. Para los efectos de esta ley, los partidos políticos llevarán un libro general de ingresos y egresos, uno de inventario y uno de balance, debiendo conservar la documentación que respalde sus anotaciones.

El director del Servicio Electoral, con consulta al Tribunal Calificador de Elecciones, dictará instrucciones generales y uniformes sobre la forma de llevar estos libros y de efectuar el balance.

El director del Servicio Electoral solicitará los libros y la documentación anexa para su revisión e inspección, por lo menos una vez en cada año calendario, y mantendrá copia de estos antecedentes, los que quedarán a disposición del público para su consulta, de acuerdo con las normas que aquél señale.

Artículo 35. Los partidos políticos practicarán un balance por cada año calendario y remitirán un ejemplar del mismo al director del Servicio Electoral. Si éste estimare necesario formular aclaraciones, requerirá del partido las informaciones y los antecedentes del caso, el que deberá proporcionarlos en el plazo prudencial que fijare dicho funcionario.

El director del Servicio Electoral podrá rechazar el balance si no se ajustare a las anotaciones de los libros o si contuviere errores u omisiones manifiestos. En caso de no existir objeciones o si éstas fueren solucionadas, el director del Servicio Electoral ordenará publicar el balance en el Diario Oficial, a costa del partido.

De la resolución del director del Servicio Electoral que rechace el balance podrá apelarse para ante el Tribunal Calificador de Elecciones, dentro de quinto día hábil de notificado el partido afectado.

Artículo 36. Estarán exentos de todo impuesto los documentos y actuaciones a que den lugar los trámites exigidos por esta ley para la formación o fusión de un partido político, incluidos los documentos a que se refieren los artículos 5º, 6º y 7º y los que se relacionen con las modificaciones de su nombre, de su declaración de principios y de sus estatutos.

Estarán liberadas del trámite de insinuación las donaciones

que se efectúen con arreglo a esta ley, hasta un monto de treinta unidades tributarias mensuales.

Las cotizaciones, donaciones y asignaciones testamentarias que se hagan en favor de los partidos políticos, hasta el monto indicado en el inciso anterior, estarán exentas del pago de todo tipo de impuestos.

Título VI

De la Fusión de Partidos Políticos

Artículo 37. Todo partido político podrá fusionarse con otro u otros en conformidad a las normas que se establecen en los artículos siguientes, sin necesidad de cumplir nuevamente con las exigencias establecidas en el inciso primero del artículo 6°.

Artículo 38. En cada uno de los partidos la proposición o iniciativa de la fusión necesitará de la aprobación previa del Consejo General. Si éste otorgare la aprobación, el presidente convocará a los afiliados a pronunciarse sobre la materia, con arreglo a los procedimientos señalados en los artículos 29 y 30.

Si el pronunciamiento de los afiliados sobre la fusión y sobre la declaración de principios propuesta fuere afirmativo, la Directiva Central del respectivo partido quedará facultada para acordar con el otro u otros partidos los términos de la fusión, comprendiéndose en ellos los estatutos del partido resultante. Este acuerdo no producirá efectos mientras no sea ratificado por el Consejo General de cada partido.

Si la fusión propuesta comprendiere más de dos partidos, pero no todos ellos la aprobaren en definitiva, podrá reducirse la fusión a los que hayan prestado su aprobación, siempre que esta circunstancia sea expresamente aceptada por los Consejos Generales respectivos.

Artículo 39. Acordada la fusión, los presidentes de los partidos que hayan concurrido a la misma solicitarán por escrito al director del Servicio Electoral, en presentación conjunta, que inscriba el partido resultante de la fusión y cancele las inscripciones de los partidos concurrentes a ella.

Con este fin, deberá previamente otorgarse por los presidentes de los partidos políticos una escritura pública que contendrá las menciones de las letras b) a f) del artículo 5°, en la cual deberán insertarse los documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 38 y, simultáneamente, procederán a protocolizar el facsímil del símbolo, la sigla y el lema que distinguirán al nuevo partido, si los tuviere.

Dentro de tercer día hábil de otorgada la escritura, copia autorizada de ella, de la protocolización y de un proyecto de extracto, con las menciones de las letras c) y f) del artículo 5°, deberán ser entregados al director del Servicio Electoral. Si la escritura con-

tuviere todas las menciones antes señaladas, este último dispondrá publicar en el Diario Oficial, dentro del quinto día hábil de recibidos los antecedentes, el extracto de la escritura de fusión y un resumen de la declaración de principios del partido, aplicándose en este caso lo dispuesto en los artículos 10, 12, 13 y 14, en lo que fuere pertinente.

Artículo 40. El rechazo de una solicitud de fusión por parte del director del Servicio Electoral sólo podrá fundarse en no haberse cumplido con los requisitos señalados en los artículos 38 y 39.

Artículo 41. El partido político resultante de la fusión gozará de personalidad jurídica desde su inscripción en el Registro de Partidos Políticos y será, para todos los efectos legales, sucesor de los partidos fusionados en sus derechos y obligaciones patrimoniales. Se considerarán afiliados al nuevo partido todos los ciudadanos que, a la fecha de la inscripción, lo hubieren sido de cualquiera de los partidos fusionados.

Título VII

De la Disolución de los Partidos Políticos

Artículo 42. Los partidos políticos se disolverán:

1°. Por acuerdo de los afiliados, a proposición del Consejo General, de conformidad con el artículo 29;

2°. Por no alcanzar el cinco por ciento de los sufragios válidamente emitidos en una elección periódica de diputados, en cada una de a lo menos ocho Regiones o en cada una de a lo menos tres Regiones contiguas, en su caso;

3°. Por fusión con otro partido;

4°. Por haber disminuido el total de sus afiliados a una cifra inferior al cincuenta por ciento del número exigido por la ley para su constitución, en cada una de a lo menos ocho Regiones o en cada una de a lo menos tres Regiones contiguas, en su caso. El número mínimo de afiliados deberá actualizarse después de cada elección periódica de diputados;

5°. Por no haber constituido, dentro del plazo de seis meses contado desde la inscripción del partido, los organismos internos que se señalan en los artículos 24, 26, 27 y 28;

6°. En los casos previstos en los artículos 47 y 50, inciso segundo, de esta ley, y

7°. Por sentencia del Tribunal Constitucional que declare inconstitucional al partido político, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 8° y 82, número 7°, de la Constitución Política.

No obstante, si un partido político incurriere en las situaciones previstas en los números 2° y 4° de este artículo en una o más Regiones, pero mantuviere el número mínimo de ellas exigido por la

ley, conservará su calidad de tal, pero no podrá desarrollar las actividades señaladas en el inciso primero del artículo 2°, en las Regiones donde no hubiere obtenido el porcentaje electoral requerido o su número de afiliados hubiere disminuido en más de un cincuenta por ciento. El director del Servicio Electoral anotará esta circunstancia al margen de la respectiva inscripción en el Registro de Partidos Políticos.

Artículo 43. La disolución del partido político, para todos los efectos legales, se formalizará mediante la cancelación de su inscripción en el Registro de Partidos Políticos, la que será efectuada por el director del Servicio Electoral de oficio o a petición de cualquier ciudadano.

En el caso del número 2° del artículo anterior, la cancelación se efectuará noventa días después de comunicada al director la sentencia de proclamación del Tribunal Calificador de Elecciones y el escrutinio general que éste haya realizado. Dentro de este plazo los partidos políticos podrán fusionarse, debiendo comunicar esta circunstancia al director del Servicio Electoral.

Asimismo, en el caso del número 4° del artículo precedente, el director del Servicio Electoral procederá de oficio a la cancelación de la inscripción, luego de transcurridos ciento ochenta días desde que dicho Servicio haya representado al presidente del partido la disminución de los afiliados en los términos del citado número y siempre que en ese lapso no se hubieren acreditado nuevas inscripciones que completen el número mínimo de afiliados exigidos para constituir un partido.

En contra de la resolución del director del Servicio Electoral que cancele una inscripción, podrá apelarse para ante el Tribunal Calificador de Elecciones, excepto en los casos de los números 6° y 7° del artículo precedente.

Artículo 44. Resuelto por el Tribunal Constitucional que un partido político es inconstitucional, y luego de la publicación del extracto de la respectiva sentencia, el director del Servicio Electoral procederá de inmediato a cancelar su inscripción.

Artículo 45. Disuelto un partido político, se dispondrá de sus bienes en la forma prescrita por sus estatutos y si en éstos no se hubiere previsto su destino, pasarán a dominio fiscal. Sin embargo, en el caso del número 7° del artículo 42, estos bienes pasarán necesariamente al Fisco.

Título VIII

De las Sanciones

Artículo 46. Las sanciones que pueden imponerse con arreglo a esta ley son:

- 1) Amonestación por escrito;
- 2) Multa a beneficio fiscal;

- 3) Comiso;
- 4) Inhabilidad para ocupar cargos directivos en partidos políticos;
- 5) Suspensión, por un término de seis meses a dos años, de todos los derechos que le correspondan en elecciones y plebiscitos, incluidos los relativos a propaganda y publicidad así como todos los beneficios y derechos que le otorga el artículo 36, y
- 6) Disolución del partido.

Además, podrán aplicarse como procedimiento de apremio, en los casos que determine esta ley, las medidas de suspensión al afiliado de sus derechos como tal y de suspensión de los derechos del partido.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 50, la multa tendrá los siguientes grados:

- a) Mínimo, de diez a cien unidades tributarias mensuales;
- b) Medio, de más de cien a doscientas unidades tributarias mensuales, y
- c) Máximo, de más de doscientas a trescientas unidades tributarias mensuales.

En caso de reincidencia, el monto de las multas será elevado al doble.

La inhabilidad para ocupar cargos directivos en un partido político se entenderá referida a cualquiera de los cargos que señalan los artículos 24, 26, 27 y 28 y a los demás que establezcan los estatutos.

Artículo 47. El partido político que excediere en sus actuaciones las funciones que le son propias o infringiere lo dispuesto en la segunda parte del inciso cuarto y en el inciso quinto del artículo 2º, será objeto de amonestación por escrito, con señalamiento de un breve plazo para poner término a esa situación. Si el partido continuare o reanudare dichas actividades después de vencido tal plazo, será sancionado con multa en sus grados medio a máximo. Si aplicada la multa, el partido perseverare en la misma conducta, se le aplicará la sanción de suspensión o disolución.

Si las actividades a que se refiere el inciso anterior hubieren sido realizadas por uno o más de los dirigentes o afiliados del partido, sin mediar acuerdo, participación o tolerancia de las autoridades competentes según los estatutos del mismo, la sanción será de multa en su grado mínimo, que se aplicará precisamente a dichos dirigentes o afiliados, quienes estarán obligados a su pago en forma solidaria, en su caso.

Artículo 48. Las infracciones a las obligaciones establecidas en el artículo 20, serán sancionadas con multa en su grado máximo en el primer caso, en su grado medio a máximo en el segundo, y en sus

grados mínimo a medio en el tercero. La multa será de cargo del partido político infractor.

Sin perjuicio de la aplicación al partido político de la multa que corresponda, el presidente y el secretario del mismo quedarán inhabilitados, por un término de tres a cinco años para ocupar cargos directivos en partidos políticos, si el Tribunal Calificador de Elecciones declara que estas infracciones han sido cometidas con participación dolosa de aquéllos. Igual sanción será aplicable a los presidentes y secretarios de los Consejos Regionales que incurrieren en las mismas conductas.

Artículo 49. Los dirigentes de partidos políticos que incurrieren en la conducta prevista en el inciso segundo del artículo 23 de la Constitución Política, serán sancionados con multa en sus grados mínimo a medio e inhabilitación por el término de cinco años para ocupar cargos directivos en partidos políticos.

Las autoridades de un partido político que impartieren alguna orden o recomendación prohibida conforme a lo dispuesto en los artículos 21 y 32, quedarán inhabilitadas, por un término de uno a tres años, para ocupar cargos directivos en partidos políticos. Si el acto que sanciona este artículo fuere cometido por algún organismo colegiado del partido, no se aplicará sanción al miembro que acreditare no haber tenido conocimiento de la infracción o haberse opuesto a ella.

Artículo 50. La contravención a lo dispuesto en el artículo 33 será sancionada con el comiso de los ingresos ilegales y con multa de hasta un veinte por ciento del valor de los bienes corporales o incorporeales involucrados, la que será de cargo del partido.

En caso de reincidencia, se aplicará como sanción la suspensión o disolución del partido. Además, los integrantes de la Directiva Central quedarán inhabilitados, por el término de ocho años, para ocupar cargos directivos en un partido político, salvo que acrediten no haber tenido conocimiento del hecho o haberse opuesto a él, o no haber participado en la comisión de la primera infracción.

Artículo 51. La infracción a lo dispuesto en el artículo 34, consistente en que el partido político no lleve libros de ingresos y egresos, de inventario, de balance, o no efectúe este último, será sancionada con multa en su grado máximo. Si la infracción consistiere en no conservar la documentación que respalde las anotaciones de esos libros, en llevar esos libros o practicar tales anotaciones en forma indebida o en no entregar un ejemplar del balance al director del Servicio Electoral, será sancionada con multa en sus grados medio a máximo. En todos estos casos, la multa será de cargo del partido político infractor.

El partido político que no se ciña a las instrucciones generales y uniformes que imparta el director del Servicio Electoral sobre la forma de llevar aquellos libros, será sancionado con multa en sus grados mínimo a medio.

Sin perjuicio de la aplicación al partido de la multa que corres-

ponda, si el Tribunal declara que estas infracciones han sido cometidas con negligencia inexcusable o con participación dolosa del presidente o del tesorero, éstos quedarán inhabilitados para ocupar cargos directivos en partidos políticos, por un término de tres años en el caso de negligencia inexcusable y de cinco años en el caso de participación dolosa. Igual sanción será aplicable a los presidentes y a los tesoreros de los Consejos Regionales que incurrieren en las mismas conductas. Todo lo anterior se entiende sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiere lugar.

En caso de reincidencia en las conductas sancionadas en el inciso primero, sin perjuicio de la multa que corresponda, se aplicará la sanción de inhabilidad contemplada en el inciso anterior.

Artículo 52. Las asociaciones, movimientos, organizaciones o grupos de personas que persigan o realicen actividades propias de los partidos políticos al margen de las disposiciones de esta ley, serán sancionados con multa en cualquiera de sus grados, la que se aplicará a cada uno de los organizadores y dirigentes de la asociación, movimiento, organización o grupo de que se trate, así como también a quienes con su cooperación económica favorecieron su funcionamiento. Se considerará que incurren en esta infracción los organizadores de un partido que realicen las actividades de divulgación o propaganda a que se refiere el inciso cuarto del artículo 5°, antes de haberse efectuado la publicación a que se alude en dicho inciso.

Si la entidad tuviere personalidad jurídica, el tribunal podrá disponer, además, su cancelación por la autoridad administrativa que la haya concedido o registrado.

Artículo 53. En caso de que un partido político designe en algún cargo directivo a una persona sancionada con inhabilidad para ocuparlo, el director del Servicio Electoral fijará al partido un plazo para llenar el cargo con persona habilitada. Vencido el plazo sin que se hubiere provisto aquel cargo conforme a la ley y mientras tal situación subsista, se aplicará al partido la pena de suspensión.

Artículo 54. Transcurridos cinco años desde la comisión de un acto sancionado por las disposiciones de este título, la reiteración de la misma conducta no será considerada reincidencia.

Artículo 55. En la aplicación de las multas, el Tribunal podrá recorrer toda la extensión en que la ley le permita imponerlas, considerando, especialmente, el caudal o las facultades del infractor.

El infractor, mientras no pague la multa, quedará suspendido de todos los derechos que le correspondan como afiliado al partido.

Si el infractor fuere un partido político, se le aplicará la pena de suspensión mientras no pague la multa.

Título IX

De los Tribunales y de las Normas de Procedimiento

Artículo 56. Conocerá de las causas por las infracciones de que trata el título anterior, en primera instancia, un miembro del Tribunal Calificador de Elecciones que, en cada caso, se designará por sorteo.

El procedimiento será el establecido en los artículos 89, 90 y 91 del Código de Procedimiento Civil. Los plazos respectivos se aumentarán, en su caso, de acuerdo con sus artículos 258 y 259. De las apelaciones que se deduzcan en contra de sus resoluciones conocerá dicho Tribunal, con exclusión del miembro que hubiere resuelto en primera instancia.

Las acciones para hacer efectiva la responsabilidad por las infracciones de que trata el título anterior, podrán ser ejercidas por el director del Servicio Electoral, por el Ministro del Interior, por el respectivo intendente regional y por cualquier senador, diputado o partido político inscrito o en proceso de formación.

Artículo 57. Las reclamaciones que tengan relación con la generación defectuosa del Tribunal Supremo de un partido político y que sean formuladas dentro de los noventa días siguientes a su elección o de la fecha en que experimente algún cambio en su integración, serán resueltas en única instancia y sin ulterior recurso, por el Tribunal Calificador de Elecciones, conforme al procedimiento señalado en el artículo precedente.

Dicha reclamación podrá ser interpuesta por no menos de un cuarto de los miembros del Consejo General o de la representación parlamentaria del partido.

Artículo 58. Las notificaciones que deban practicarse conforme a esta ley se efectuarán por carta certificada, salvo que se hubiere fijado otra forma de notificación. Los partidos políticos inscritos o en formación serán notificados por carta certificada dirigida a su respectivo presidente. La notificación se entenderá practicada al tercer día hábil siguiente de la expedición de la carta por el Servicio Electoral.

Artículo 59. Las apelaciones que se deriven de la aplicación de esta ley y que se tramiten ante el Tribunal Calificador de Elecciones se interpondrán dentro de quinto día hábil y se sustanciarán de acuerdo con los artículos 200 a 230 del Libro I, Título XVIII del Código de Procedimiento Civil, en lo que sea pertinente, pero no procederá el trámite de expresión de agravios. El escrito de apelación se fundamentará someramente.

Artículo 60. En caso de falta o abuso del director del Servicio Electoral en la aplicación de esta ley, procederá el recurso de queja sólo ante el Tribunal Calificador de Elecciones. El recurso deberá interponerse en el plazo fatal de cinco días hábiles.

El Tribunal Calificador de Elecciones podrá imponer al direc-

tor del Servicio Electoral las sanciones que señala el artículo 537 del Código Orgánico de Tribunales.

Artículo 61. El Tribunal Calificador de Elecciones podrá complementar las normas que se establecen en esta ley para las gestiones que se tramiten ante el director del Servicio Electoral y ante el propio Tribunal, mediante autos acordados que dicte para tal efecto.

Artículo 62. La ejecución de una sentencia que condene al pago de una multa o disponga el comiso conforme al título anterior, se realizará de acuerdo con el procedimiento señalado en el párrafo 1 del Título XIX del Libro I del Código de Procedimiento Civil. Corresponderá al director del Servicio Electoral llevar a cabo la ejecución ante el juez de letras en lo civil que fuere competente de acuerdo con las normas generales.

Artículo 63. El director del Servicio Electoral deberá recurrir a la justicia ordinaria para el cumplimiento del fallo cuando se requiera el empleo de procedimientos de apremio o de otras medidas compulsivas o cuando haya de afectar a terceros que no hubieren sido parte en el proceso.

Artículo final. Esta ley entrará en vigencia diez días después de su publicación en el Diario Oficial.

Artículos Transitorios

Artículo 1°. Para los efectos previstos en el inciso primero del artículo 6° y hasta que haya sido calificada la primera elección de diputados, el número mínimo de ciudadanos inscritos en los Registros Electorales que deberá afiliarse a un partido político por Región será el siguiente:

I	Región:	800 ciudadanos;
II	Región:	1.000 ciudadanos;
III	Región:	550 ciudadanos;
IV	Región:	1.200 ciudadanos;
V	Región:	3.700 ciudadanos;
VI	Región:	1.700 ciudadanos;
VII	Región:	2.100 ciudadanos;
VIII	Región:	4.400 ciudadanos;
IX	Región:	2.000 ciudadanos;
X	Región:	2.500 ciudadanos;
XI	Región:	200 ciudadanos;
XII	Región:	400 ciudadanos;
Región Metropolitana de Santiago:		13.000 ciudadanos.

Artículo 2°. Hasta el 31 de diciembre de 1987, los ciudadanos podrán participar en la formación de un partido político aun cuando no estén inscritos en los Registros Electorales. Con todo, los partidos políticos en formación deberán acreditar el cumplimiento de

dicha exigencia legal, al momento de solicitar su inscripción en el Registro de Partidos Políticos.

Artículo 3°. En ninguna circunstancia los partidos políticos serán sucesores de partidos, entidades, agrupaciones, facciones o movimientos de carácter político que hayan existido con anterioridad a la vigencia de esta ley, ni tendrán con ellos continuidad jurídica patrimonial o de cualquier otra índole.

Sin perjuicio de lo anterior, y no obstante lo previsto en el artículo 10, si dos o más partidos en formación aspiraren a llevar el nombre de algún partido que haya tenido representación parlamentaria en el período iniciado el 21 de mayo de 1973, tendrá preferencia para llevarlo el partido en formación que, dentro de los sesenta días siguientes a la publicación del extracto de la escritura a que se refiere el artículo 5°, acredite tener afiliado a un mayor número de los parlamentarios que, en aquella fecha, tenía la colectividad que llevaba el nombre disputado.

Si la disputa se produjere entre dos o más partidos en formación respecto del nombre de alguna corriente de opinión que hubiera actuado con posterioridad al 21 de mayo de 1973, tendrá preferencia para llevarlo aquel partido en formación que, dentro de los sesenta días siguientes a la publicación aludida en el artículo 5° del extracto de la escritura del primer solicitante, acredite tener mejores derechos sobre el mismo ante el director del Servicio Electoral. La prueba que rindan las partes será apreciada en conciencia. Esta resolución será apelable para ante el Tribunal Calificador de Elecciones.

José T. Merino Castro, almirante, Comandante en Jefe de la Armada, miembro de la Junta de Gobierno. Fernando Matthei Aubel, general del aire, Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, miembro de la Junta de Gobierno. Rodolfo Stange Oelckers, General Director de Carabineros, miembro de la Junta de Gobierno. Humberto Gordon Rubio, teniente general de Ejército, miembro de la Junta de Gobierno.

Habiéndose dado cumplimiento a lo dispuesto en el N° 1, del Artículo 82 de la Constitución Política de la República de Chile, y por cuanto he tenido a bien aprobar la precedente ley, la sanciono y la firmo en señal de promulgación. Llévase a efecto como ley de la República.

Regístrese en la Contraloría General de la República, publíquese en el Diario Oficial e insértese en la Recopilación Oficial de dicha Contraloría.

Santiago, 11 de marzo de 1987. Augusto Pinochet Ugarte, general de Ejército, Presidente de la República. Ricardo García Rodríguez, Ministro del Interior. Hugo Rosende Subiabre, Ministro de Justicia.

Lo que transcribo a Ud. para su conocimiento. Saluda a Ud. Alberto Cardemil Herrera, Subsecretario del Interior.

ADDENDUM

GÉNESIS Y SIGNIFICACIÓN DE LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS

Carmen Fariña

Cabe destacar la posición de la Democracia Cristiana en los momentos en que este artículo se terminó de imprimir.

La Democracia Cristiana, una vez finalizada su Junta Nacional, el 2 de agosto de 1987, aprobó un voto avalando la inscripción en el marco de la Ley de Partidos Políticos.

Su presidente, Patricio Aylwin, anunció que pese a los reparos que le merecía la Ley de Partidos, decidieron iniciar el proceso de inscripción como "un gesto demostrativo de nuestra voluntad de buscar caminos de diálogo y entendimiento".¹ El día 16 de septiembre se inició el proceso de inscripción, señalando en tal ocasión el consejero nacional Adolfo Zaldívar que éste se iba a completar sólo si existían "las condiciones necesarias para que haya un proceso electoral libre y limpio".²

Si bien este paso demuestra la hegemonía lograda por el sector que propiciaba la inscripción del partido en forma táctica,³ el debate prosigue, tanto en el interior del partido "adulto" como dentro de la juventud DC, donde se da una fuerte oposición a la decisión de inscripción.

Aunque la inscripción definitiva dependerá de la respuesta que el gobierno dé a los planteamientos hechos por la DC,⁴ existe la in-

1 Revista *Hoy* N° 530, 14 de septiembre de 1987.

2 Diario *La Epoca*, 16 de septiembre de 1987.

3 Adolfo Zaldívar declaró: "Estamos cumpliendo un trámite que no nos gusta, pero que creemos necesario y realista para poder encabezar a la oposición chilena en la lucha por impedir que el régimen se proyecte por ocho años más". Diario *La Epoca*, 16 de septiembre de 1987.

4 Patricio Aylwin en un discurso pronunciado el día 9 de septiembre de 1987, planteó al gobierno: la plena vigencia de las libertades públicas, el acceso de los opositores a los medios de comunicación y garantías reales en el proceso de sucesión presidencial.

tención de usar los recursos que la ley proporciona para negociar con las FF. AA., toda vez que han señalado este paso como un acto de reconciliación, pero a la vez exigen reciprocidad de parte del gobierno.

Del mismo modo, el Partido Socialista, junto con iniciar el trámite de inscripción y una vez que ésta aparezca en el Diario Oficial, solicitará una entrevista con el Ministro del Interior para plantearle una modificación a la ley con respecto a la cifra para constituirse como partido,⁵ y asimismo pedirán al intendente de Santiago autorización para hacer propaganda mural, señalando que al cumplir con los requisitos exigidos por la ley, esperan una acogida favorable a sus peticiones por parte del gobierno.

5 Solicitan que los partidos para constituirse como tales reúnan el 0,5 por ciento de los inscritos y no de los potenciales electores en el momento que se cumpla el plazo de los 210 días. Dicen que tendrán dificultades en reunir firmas por cuanto "el problema es que Chile en los últimos catorce años no ha tenido un proceso normal; existe un régimen militar y muchos militantes de izquierda han sufrido la cárcel y el exilio, lo que hace, con justicia, que la gente tenga temor de firmar". Declaración de Juan Carlos Moraga, presidente del Partido Socialista en *El Mercurio*, 20 de septiembre de 1987.

ESTUDIO

OFERTA EXPORTABLE DE PRODUCTOS PESQUEROS: EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS

Irma Staplefield K.*

En el periodo 1980-1986 los volúmenes de productos pesqueros exportados por Chile aumentaron en un 72%, mientras las exportaciones totales de bienes crecieron en un 39%. Ello significó pasar de 374,4 millones de dólares en 1980 a 535,4 millones de dólares obtenidos en 1986. El sector pesquero, que representaba un 8% de las exportaciones totales, alcanzó una participación del 12,7%.

La actividad del sector está liderada por la harina y aceite de pescado, que representan el 70% de las exportaciones. Chile es el principal exportador del mundo en este rubro. Las mayores posibilidades de crecimiento futuro se encuentran en el pescado congelado de especies demersales (merluza austral, congrio, mero, cojinova y otros) y en las conservas de pescado (sardinas y jurel). Entre las algas destacan la tipo gracilaria, pero su expansión está ligada al cultivo en praderas artificiales, proceso que se encuentra en sus inicios, lo que hace más incierta la proyección de resultados hacia el futuro. Algo análogo ocurre con los moluscos y crustáceos. En todos estos rubros los productos marinos tienen amplios mercados potenciales extranjeros y claras ventajas comparativas.

La conclusión a que llega este estudio respecto de las perspectivas de crecimiento de las exportaciones del sector pesquero, es que difícilmente crecerán en más de un 10% en el período 1987-1990, puesto que, de mantenerse las condiciones actuales, el 81% de las exportaciones pesqueras no tiene posibilidades de expansión.

I Antecedentes Generales

La producción pesquera en Chile en los últimos años ha experimentado un crecimiento espectacular. Las toneladas métricas totales desembarcadas se han más que triplicado entre 1970 y 1986

* Ingeniero Comercial, Licenciada en Ciencias Económicas, Universidad de Chile; Economista Departamento de Estudios Odeplan.

(5.695.537 toneladas desembarcadas en 1986), correspondiendo el 95% de las toneladas desembarcadas en 1986 a pescados. Los últimos quince años se habían caracterizado por un cambio importante en la estructura por especies, reflejado en una drástica disminución de la anchoveta y fuertes incrementos de las especies sardina española y jurel; situación que tiende a revertirse en 1986 por el espectacular aumento de la anchoveta (de 142.541 tons. en 1985 a 1.463.446 tons. en 1986). Las capturas se utilizan para consumo en estado fresco y en la elaboración de harina, aceite de pescado, conservas y congelados. Aproximadamente el 5% de los desembarques están destinados al mercado interno para consumo humano (en estado fresco, congelado y en conservas) y para consumo animal (harina de pescado). El 95% restante de los desembarques se destinan al mercado externo principalmente como harina y aceite de pescado.

La implementación de una política de apertura al comercio exterior junto a una abundante disponibilidad de recursos incidieron fuertemente en el desarrollo del sector pesquero, siendo las exportaciones el factor dinamizador de este sector. En 1972 los embarques de exportación del sector pesquero representaban el 3,6% del total de embarques de exportación de bienes, participación que empieza a aumentar sostenidamente a partir de 1976, llegando en el año 1986 a representar el 12,8% de las exportaciones totales. En el período 1972-1986 mientras los embarques de exportación de bienes, en dólares nominales, aumentan cuatro veces, las exportaciones de productos pesqueros crecen en diecisiete veces. (Cuadro N° I.1.)

La estructura de las exportaciones de este sector no muestra cambios significativos en los últimos años. Aproximadamente el 70% de las exportaciones corresponden a harina y aceite de pescado, siguiendo en importancia los productos congelados, con una participación cercana al 17%, y las conservas de pescados y mariscos, que han mostrado una recuperación en estos últimos años, situándose su participación en torno al 10%. El resto de las exportaciones corresponde a algas y agar-agar.

II Oferta Exportable de Harina de Pescado

Evolución Histórica

a Producción y Exportaciones

La producción de harina de pescado en Chile durante los últimos 8 años ha tenido un crecimiento espectacular. Mientras la producción chilena en el período 1976-1984 ha crecido a una tasa promedio anual de 19,3%, la producción mundial ha aumentado sólo a una tasa de 2,2% (Cuadro N° II.1). Esta alta tasa de crecimiento ha sido posible fundamentalmente por condiciones ambientales favorables para Chile, que se tradujeron en abundante disponibilidad del

Cuadro N° 11

Participación de las Exportaciones Pesqueras en las
Exportaciones Totales de Bienes
(Cifras en Millones de Dólares)

Año	Exportaciones Pesqueras ^a	Exportaciones Bienes Totales ^b	Participación Pesqueras/Total (%)
1972	29.7	836.2	3.6
1973	21.7	1.247.5	1.7
1974	59.8	2.152.5	2.8
1975	50.5	1.552.1	3.3
1976	107.2	2.082.6	5.1
1977	144.0	2.190.3	6.6
1978	183.4	2.477.7	7.4
1979	238.3	3.894.2	6.1
1980	378.8	4.670.7	8.1
1981	357.3	3.951.5	9.0
1982	412.2	3.709.5	11.1
1983	445.2	3.835.5	11.6
1984	441.8	3.657.2	12.1
1985	461.0	3.822.9	12.0
1986	535.4	4.222.4	12.7

Fuente:

- a 1972-1981: Instituto de Fomento Pesquero. La Industria Pesquera en Chile, julio 1983.
1982-1986: Indicadores de Comercio Exterior. Banco Central de Chile.
- b 1972-1985: Indicadores Económicos y Sociales 1960-1985. Banco Central de Chile.
1986: Indicadores de Comercio Exterior. Banco Central de Chile.

recurso, acompañado de importantes inversiones que significaron el empleo de métodos de explotación de las especies pelágicas de una alta eficiencia. Otro elemento que jugó un papel significativo en la mayor importancia de Chile en la producción de harina de pescado fue la disminución del recurso en países competidores, como fue el caso de Perú. En 1976, Chile ocupaba el séptimo lugar entre los países productores de harina de pescado, con una participación en la producción mundial del 5%, participación que en 1984 aumenta a un 17%, pasando a ser el segundo país productor. (Japón en igual año se ubica en el primer lugar con una producción superior a la chilena en un 23,5%.)

Chile es el principal país exportador de harina de pescado, participando con el 26,7% de las exportaciones mundiales. En 1976, su

Cuadro N° II. 1

Producción Mundial de Harina de Pescado
Principales Países Productores
(Cifras en Miles de Toneladas)

Países	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Japón	868	852	884	884	870	902	1.006	1.135	1.263
Chile	250	252	375	512	571	688	796	827	1.023
URSS	645	592	503	511	555	554	600	605	674
Perú	886	497	670	688	458	478	665	219	492
EE. UU.	404	368	477	462	450	406	477	490	445
Dinamarca	350	316	278	336	358	338	320	322	319
Noruega	464	465	332	328	298	300	284	347	287
Tailandia	120	142	218	186	194	202	212	216	218
Islandia	111	163	202	208	173	148	51	68	172
Sudáfrica	212	176	191	174	155	155	142	172	119
Total	4.310	3.823	4.130	4.289	4.082	4.171	4.553	4.401	5.012
Total Mundial	4.997	4.572	4.899	5.067	4.959	5.051	5.389	5.241	5.942
%	86.25	83.62	84.30	84.65	82.31	82.58	84.49	83.97	84.35

Fuente: Anuario Estadístico de Pesca. Productos Pesqueros, Vol. 59, FAO.

participación era sólo de 9,4%, ocupando el cuarto lugar del ranking de países exportadores. Las exportaciones mundiales en el período 1976-1984 crecen a una tasa anual cercana al 3% y las exportaciones chilenas a una tasa anual de casi 19% en igual período. (Cuadro N° II. 2.)

Los principales países productores se clasifican en dos grandes grupos, los que destinan fundamentalmente su producción al consumo interno, como es el caso de Japón, Rusia y Estados Unidos, y países exportadores netos, caso en el cual se encuentran Chile, Perú, Dinamarca, Islandia, Noruega, Ecuador. (Cuadro N° II.3.)

Entre los principales países demandantes de harina de pescado un grupo de ellos abastece su consumo principalmente con importaciones, encontrándose en esta situación la República Federal Alemana, Reino Unido, Italia, Yugoslavia, Rep. Popular China y Taiwán.

Las exportaciones chilenas de harina de pescado alcanzaron en 1985 a 1.113 miles de T. M. B., habiéndose duplicado con respecto a 1980. Sin embargo, en términos de dólares, sólo crecen en igual período en 18%, a consecuencia del deterioro del precio internacional de este producto. En relación a los mercados de destino, en general se nota una tendencia a una mayor diversificación, disminuyendo fuertemente la participación de la República Federal Alemana desde un 41% en 1983 a sólo 23% en 1985. Cabe señalar que la República Federal Alemana reexportaba parte de las importaciones que realiza desde Chile, sin embargo, estas reexportaciones han disminuido como consecuencia de la instalación de terminales establecidos por Corpesca en algunos puntos de Europa, como es el caso

del terminal instalado en la Región de Bretaña, que hizo variar la situación de abastecimiento a Francia, y así, en 1985, todas las importaciones que este país realiza provenientes de Chile se hacen directamente; igual situación ha ocurrido con Holanda e Italia, lo que tiene la ventaja de disminuir nuestra dependencia de la República Federal Alemana. Se ha incursionado también en nuevos mercados, aumentando la participación del mercado de la República Popular China desde un 6% en 1983 a 15% en 1985, y comenzando en los últimos años a exportar a Sudáfrica y algunas naciones asiáticas. (Cuadro N° II.4.)

Sin embargo, hay otros mercados, como el de Hong-Kong, en los cuales Chile ha perdido importancia; en este mercado predomina precio sobre calidad, lo que explica la marcada preferencia por la harina proveniente de Perú, que tiene un precio menor en 5 a 10 dólares respecto de la chilena.

Japón, al igual que Hong-Kong, ha restringido sus importaciones desde Chile por problemas de precios, que los hace preferir otros mercados. El mercado japonés importa en función de sus exportaciones, las cuales están destinadas fundamentalmente al mercado oriental; la harina japonesa que se exporta es harina blanca y la que importan es harina oscura, que utilizan en la alimentación de aves y cerdos. Se ha estado tratando de exportar al mercado japonés harina palletizada con costos, por menores fletes, más razonables; sin embargo, ha sido difícil abrir este mercado por problemas de población. En el mercado japonés el origen de la disminución de las importaciones de harina chilena obedece a que Corpesca no está dispuesta a vender a un precio menor, prefiriendo colocar en otros mercados.

El mercado americano es un mercado con potencial muy grande de consumo. Chile, con el fuerte incremento de su producción de harina de pescado y las necesidades de colocar esta producción creciente, ha establecido terminales en Estados Unidos, en los cuales mantiene sus stocks, absorbiendo todos los gastos que esto significa a fin de tener presencia en el mercado. El precio de la harina de pescado en Estados Unidos guarda relación con el precio de la harina de soya y Chile vende a los precios del mercado interno americano.

b Calidades de Harina de Pescado, Productos Sustitutos y Evolución de Precios

La calidad de la harina de pescado obtenida por los principales países productores no es homogénea, difiriendo fundamentalmente por el contenido de proteínas y de aminoácidos, elementos que inciden en el precio y en los usos a que se destinan. Entre las harinas de mayor calidad se ubican las producidas por los países nórdicos, con un contenido de proteínas de 70% - 72%, siendo usadas principalmente en la preparación de alimentos para la piscicultura: con un

Cuadro N° II.2

Exportaciones Mundiales de Harina de Pescado
Principales Países Exportadores
(Cifras en Miles de Dólares)

Países	1976	1977	1978	1979
Noruega	133.721	204.526	131.196	136.286
Dinamarca	109.929	134.565	127.654	125.278
Islandia	30.181	61.572	81.896	76.669
Alemania R. F.	19.913	28.599	28.511	29.222
Japón	20.374	22.090	35.310	36.841
Tailandia	12.188	28.018	40.092	49.852
Perú	185.938	183.516	192.280	199.311
Chile	63.532	78.345	105.445	142.677
Ecuador	7.342	16.490	19.556	25.812
EE. UU.	10.423	12.584	17.469	5.526
Total	593.541	770.305	779.409	827.474
Total Mundial	678.781	876.952	885.643	934.348
%	87.44	87.84	88.00	88.56

menor contenido proteico (65% - 67%) es la harina producida por Japón, pero al igual que la anterior puede ser usada en acuicultura. La harina de pescado producida en los países sudamericanos tiene un 63 - 67% de proteínas.

El principal sustituto de la harina de pescado es la harina de soya. Aun cuando existe un porcentaje del consumo de harina de pescado cercano al 50% que es insustituible, dentro de ciertos límites de precios, y el resto de la demanda está influenciado por el precio de este sustituto.

Si se observa en un gráfico el comportamiento del precio de la harina de pescado y de la harina de soya (65% y 44% de proteínas, respectivamente) con base en Hamburgo en los últimos 25 años, se aprecia la similitud en la evolución de ambas curvas como asimismo la mantención de la relación de precios harina de pescado/harina de soya en torno a 1.8 - 1.9 a 1.0. Es importante destacar que esta relación no incorpora los sobrepuestos de 10% a 20% en los últimos años por las harinas de pescado especiales que están siendo utilizadas en piscicultura.

Otro elemento importante de destacar es la disminución de la competitividad de la harina de soya en los mercados europeos por el elevado costo del transporte de América a Europa y que en términos de igual contenido proteico es superior casi en un 50% con respecto al flete de la harina de pescado.

La producción de harina de soya en los últimos años se ha mantenido prácticamente estable, en torno a las 60.000 miles de

1980	1981	1982	1983	1984
137.172	134.497	95.078	123.729	101.412
162.014	145.476	113.362	127.778	119.233
77.158	60.087	21.121	17.691	50.512
47.451	51.305	74.808	86.767	90.884
31.385	44.306	65.374	47.900	66.489
56.005	61.602	46.905	59.310	62.670
207.214	174.484	202.606	81.418	124.719
202.988	198.004	254.806	307.571	276.025
34.995	39.369	35.363	10.996	35.793
29.137	19.056	3.595	21.749	5.263
985.519	928.186	913.018	884.909	933.000
1.104.352	1.017.269	993.117	1.005.614	1.033.822
89.24	91.24	91.93	88.00	90.25

Fuente: Anuario Estadístico de Pesca. Productos pesqueros. Vol. 59, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

toneladas. (Cuadro N° II.5.) La harina de soya es un subproducto obtenido de la producción de aceite de soya y como tal su oferta no tiene un comportamiento autónomo, quedando supeditada a las perspectivas de mercado y producción de los aceites vegetales.

Los principales países productores de harina de soya son Estados Unidos, Brasil, Japón, China y Argentina. El 40% de la producción mundial de esta harina se comercializa internacionalmente. Las exportaciones de harina de pescado representan el 13% de las harinas comercializadas entre países y el 87% restante corresponde a harina de soya, considerando sus equivalencias en contenido proteico. En el último tiempo se ha estado introduciendo en mayor cantidad el uso de la semilla de raps en la elaboración de piensos alimenticios, lo que a futuro podría incidir en los mercados de harina de soya y de pescado.

Situación Actual

La producción mundial de harina de pescado en 1986 se ha situado en los 6.150 miles de T.M. (datos estimados de estadísticas de F.E.O. y de Oil World Statistics) superior en un 4% al año anterior, con comportamientos bastante disímiles entre los países

Cuadro N° II.3
Consumo Aparente Harina de Pescado. Principales Países Productores
(Cifras en Miles de Toneladas Métricas)

	Prod.	Imp.	Exp.	C. A.
Chile				
76-79	347.3	-	266.8	80.5
80	571.4	-	465.1	106.3
81	688.2	-	455.8	232.4
82	795.7	-	772.7	23.0
83	827.5	-	755.1	72.4
84	1.022.7	-	781.5	241.2
Perú				
76-79	685.3	-	513.0	172.3
80	458.0	-	463.7	-5.7
81	478.0	-	387.2	90.8
82	665.0	-	615.9	41.1
83	219.0	-	209.6	9.4
84	492.0	-	362.8	129.2
Dinamarca				
76-79	320.0	9.7	272.5	57.2
80	358.0	11.6	301.4	68.2
81	338.0	10.8	274.4	74.4
82	320.0	10.1	259.3	70.8
83	322.0	11.3	273.7	59.6
84	319.0	21.8	264.6	76.2
URSS				
76-79	562.8	-	18.4	544.4
80	555.0	-	22.5	532.5
81	554.0	-	11.9	542.1
82	600.0	-	8.9	591.1
83	605.0	-	11.4	593.6
84	674.0	-	7.6	666.4
Islandia				
76-79	170.8	-	161.5	9.3
80	173.0	-	166.3	6.7
81	148.4	-	129.9	18.5
82	51.1	-	64.5	-13.4
83	68.1	-	48.5	19.6
84	172.0	-	138.5	33.5
Noruega				
76-79	397.1	-	372.1	25.0
80	297.7	-	274.7	23.0
81	299.5	-	266.3	33.2
82	284.3	-	228.4	55.9
83	346.9	-	283.7	63.2
84	286.6	-	248.4	38.2
Japón				
76-79	871.9	106.8	52.1	926.6
80	870.0	141.0	43.3	967.7
81	902.1	84.1	73.7	912.5
82	1.006.0	44.3	135.7	914.6
83	1.135.1	95.1	79.6	1.150.6
84	1.262.6	61.6	135.3	1.188.9

Fuente: Anuario Estadístico de Pesca. Prod. Pesqueros. Vol. 59 FAO.

P = Producción. Imp. = Importaciones. Exp. = Exportaciones. C. A. — Consumo Aparente.

Cuadro N° II.4

Exportaciones Chilenas por Países de Destino
(Miles de Toneladas)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Total General	490.0	438.9	681.3	618.1	572.5	823.5
Europa Occidental	290.0	252.8	478.8	419.2	357.9	483.4
Bélgica/Holanda	-	(5.0)	(21.3)	(15.6)	(20.4)	(65.2)
Italia	(31.0)	(14.0)	(44.1)	(33.0)	(14.7)	(56.4)
Rep. Federal Alemana	(259.0)	(233.8)	(412.2)	(357.9)	(314.6)	(333.4)
Reino Unido	-	-	(1.2)	(0.8)	-	(2.1)
Francia	-	-	-	(11.9)	(8.2)	(24.3)
Otros	-	-	-	-	-	(2.0)
Europa Oriental	52.0	9.4	11.0	33.5	14.9	16.8
Bulgaria	(8.0)	(9.4)	-	-	-	-
Yugoslavia	-	-	(11.0)	(33.5)	(14.9)	(16.8)
Polonia	(6.0)	-	-	-	-	-
Rumania	(38.0)	-	-	-	-	-
Medio Oriente	28.0	66.0	0.0	31.1	0.0	10.5
Irán	(28.0)	(66.0)	-	(31.1)	-	(10.5)
África	0.0	22.4	39.9	14.6	27.2	12.2
Sudáfrica	-	(22.4)	(39.9)	(14.6)	(27.2)	(12.2)
América	17.0	31.2	73.3	22.3	84.2	120.5
Estados Unidos	(4.0)	(21.0)	(53.1)	(20.5)	(62.5)	(119.0)
México	(13.0)	(7.2)	(19.2)	(0.8)	(19.3)	-
Varios L. América	-	(3.0)	(1.0)	(1.0)	(2.4)	(1.5)
Lejano Oriente	103.0	57.1	78.3	97.4	88.3	180.1
China	(11.0)	(4.3)	(41.3)	(33.2)	(76.9)	(136.8)
Taiwán	(28.0)	(20.6)	(1.1)	(14.3)	(0.3)	(19.8)
Japón	(51.0)	(27.4)	(22.6)	(34.1)	(7.9)	(16.7)
Hong-Kong	-	-	-	(0.3)	-	(0.1)
Filipinas	(6.0)	(3.0)	(1.2)	-	(0.1)	(0.0)
Indonesia	(1.0)	-	(10.2)	(6.3)	(2.8)	(3.1)
Varios	-	(1.8)	(0.2)	(8.9)	-	-
Singapur	(6.0)	-	(1.7)	(0.3)	(0.3)	(3.6)

Fuente: Recapitulation of Statistics. Fishmeal Exporters Organization (FEO).

productores. El crecimiento de la producción debe atribuirse a Perú y en menor medida a Chile que más que compensaron las fuertes caídas de producción de algunos países, entre ellos Japón.

La Fish Meal Exporters Organization (F.E.O.) agrupa a los principales exportadores de harina de pescado con participación de Noruega, Dinamarca, Islandia, Perú, Chile y Ecuador. La producción de estos países se estima en 3.246 miles de T. M. para 1986, de las cuales 2.686 M. T. M. corresponden a exportaciones (que representan más del 90% de la producción comercializada internacionalmente), registrando un aumento de 3,3% respecto a 1985; Europa Oriental, Irán, Algeria y Japón incrementan sus importa-

Cuadro N° II.5
Harina de Soya. Producción Principales Países
(Miles Toneladas)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
EE. UU.	22.714	24.331	22.362	22.682	23.158	20.965	22.317
Brasil	7.175	9.398	10.786	9.490	10.091	9.637	10.565
Japón	2.645	2.693	2.726	2.800	3.052	2.895	3.035
China	2.192	2.392	2.660	3.087	3.128	2.854	3.002
R. F. Alemana	2.946	3.094	2.469	2.999	2.431	1.931	2.243
España	1.744	2.394	2.375	2.515	2.320	1.987	1.513
Holanda	2.287	2.433	2.172	2.058	2.009	2.183	2.099
Argentina	539	590	788	1.347	1.740	2.709	2.921
Italia	1.216	1.256	959	1.174	1.252	1.108	1.506
Bélgica/L.	824	654	1.014	1.284	1.223	1.136	1.043
México	878	1.204	1.240	1.168	1.376	1.869	1.674
Taiwán	823	763	810	897	1.056	1.049	1.259
Unión Soviética	1.152	1.343	1.125	1.301	1.015	1.061	844
Total	47.135	52.545	51.486	52.802	52.798	51.384	54.021
Otros	5.560	6.284	5.433	6.318	7.606	6.281	6.746
Total Mundial	52.695	58.829	56.919	59.120	60.404	57.665	60.767

Fuente: Digest of selected statistics. International Association of Fish Meal Manufacturers.

ciones directas en tasas superiores al 20%, lo que se contrarresta parcialmente con una disminución de las importaciones de Estados Unidos, Medio Oriente (excluido Irán) y Europa Occidental.

Los stocks de harina de pescado, de los países miembros de la F.E.O., que presentaron una tendencia decreciente en 1985 alcanzando un nivel de 455.000 toneladas a diciembre se incrementan durante 1986 hasta un nivel de 650.000 toneladas, atribuibles a los aumentos de producción de Perú y Chile.

La comercialización de la harina de pescado se vio favorablemente beneficiada durante 1986 por la devaluación del dólar en la mayoría de los países europeos y Japón, como asimismo por la baja en la relación de precios harina de pescado/harina de soya de 1.8 (a fines de 1985) a 1.6.

Perspectivas Futuras

La oferta exportable de harina de pescado va a estar condicionada por los siguientes factores:

Evolución de los mercados externos en términos de requerimientos físicos y de precios.

Disponibilidad del recurso.

Capacidad instalada de flota, almacenamiento, procesamiento y grado de utilización.

a Evolución de los Mercados Externos.

El factor más dinamizador de la demanda de harina de pescado estará dado por el fuerte crecimiento proyectado de la acuicultura. Es así como en la República Popular China los productos de acuicultura en 1984 crecieron en un 32% y el gobierno de China espera aumentar en cinco veces y media la producción acuícola para el año 2.000, lo que significaría una producción de 16 millones de toneladas métricas.

Otro elemento que puede incidir en el crecimiento de la demanda de harina de pescado es la utilización cada vez más importante de semilla de raps. Investigaciones existentes muestran que el raps es más pobre en proteínas que la soya, lo que significaría que de usarse más raps en la elaboración de piensos alimenticios, éste debe combinarse con componentes de mayor contenido proteico como la harina de pescado.

A los elementos anteriormente señalados debe sumarse el crecimiento lento pero sostenido de la demanda de harina de pescado para la alimentación de aves y cerdos.

Se espera que el precio de la harina de pescado oscile entre los US\$ 280 y US\$ 350 por tonelada, rango en el cual se ha movido los últimos 2 años. Estos precios permiten una rentabilidad aceptable si se comparan con el costo interno de producción, que actualmente es del orden de los US\$ 200 por tonelada.

En relación al comportamiento de los países exportadores netos, se espera que la producción de Perú continúe con un crecimiento elevado y sostenido.

b Disponibilidad del Recurso

La medición de la disponibilidad de recursos por pesquerías no es tarea fácil, y el grado de certeza en su medición difiere entre los distintos tipos de pesquerías. Sin embargo, cualquier estudio del sector que pretenda analizar las perspectivas de crecimiento de la actividad pesquera en general, debe sustentarse en los antecedentes disponibles sobre abundancia, distribución y estructura por tallas de la biomasa de cada pesquería.

La oferta de harina de pescado depende fundamentalmente de los niveles de captura de las especies que se destinan a reducción, casi exclusivamente especies pelágicas, siendo las principales la sardina española, el jurel y la anchoveta. De acuerdo a estudios sobre potencialidad de recursos realizados por IFOP y, suponiendo una mantención de las condiciones actuales, la explotación futura de las principales especies pelágicas debería situarse en los siguientes límites:

Sardina española : 1.9 millón de toneladas anuales como límite máximo.

- Jurel : 1.25 millón de toneladas anuales no existiendo problemas de exceso de captura.
- Anchoveta : Sin dato. Se encuentra en proceso de recuperación, pero por tratarse de una situación reciente, se requiere de estudios para un mayor conocimiento de la disponibilidad como asimismo de los efectos que la reaparición de la anchoveta puede tener en las otras especies.

De acuerdo a estos antecedentes, aparentemente no existen perspectivas de crecimiento de los actuales niveles de captura, lo que estaría condicionando la producción futura a niveles similares a los actuales. Esta última afirmación se refuerza además en la dictación de decretos regulatorios de los recursos estableciéndose períodos de veda para determinadas regiones y especies. El Decreto N° 435, de 1985, del Ministerio de Economía, publicado en el Diario Oficial del 10 de enero de 1986, establece que el recurso sardina española en las Regiones I, II, III y IV será sometido a una veda estacional durante las épocas de máximo desove producidos por lo general en el período julio a septiembre. En este decreto se establecía que el período exacto de estas vedas "será fijado por la Subsecretaría de Pesca mediante resolución que se publicará en el Diario Oficial y no excederá de un total de 28 días al año". Posteriormente, el Decreto de Economía N° 214, publicado en el Diario Oficial del 10 de julio de 1986, estipuló una veda estacional para la sardina española en las regiones antes señaladas, desde el 12 de julio hasta el 10 de agosto de 1986, exceptuándose de la veda la captura de sardina española destinada a la elaboración de productos de consumo humano. Asimismo, se derogó la facultad de la Subsecretaría de Pesca, que se había establecido en decreto anterior de fijar el período de veda, el que deberá ser establecido por decreto del Ministerio de Economía.

El Decreto N° 436, publicado en el Diario Oficial del 11 de enero de 1986, establece "normas generales de política pesquera aplicables a la pesquería pelágica de las Regiones I, II y VIII, en cuanto fija el esfuerzo pesquero en dichas regiones en el equivalente al número y capacidad total de bodega de las unidades extractivas que se encuentran autorizadas para operar en esas pesquerías.¹ El artículo 2 de este decreto dice textualmente: "Se prohíbe el ingreso de nuevos barcos a esta pesquería, como asimismo de aquellas embarcaciones que no obstante estar autorizadas, no hubiesen hecho uso de esta facultad en el período de los doce meses anteriores". Esta reglamentación regirá por un plazo de 3 años contados desde la fecha de publicación de este decreto.

La aplicación de este decreto significa que el aumento de captura de las especies pelágicas sólo es posible vía aumento del núme-

¹ Chile Pesquero, N° 35, marzo 1986.

ro de viajes (situación poco probable como se señalará posteriormente) y/o mayor número de capturas por viajes vía aumento de la eficiencia de las embarcaciones en uso.

La conclusión última, de acuerdo a los antecedentes expuestos, es que en el mediano plazo (3 años) la disponibilidad de recursos en la Zona Económica Exclusiva para la producción de harina de pescado se mantendrá a los niveles actuales.

Un aumento de los desembarques sólo sería factible vía desarrollo, por parte del sector privado, de la explotación de pesquerías en sectores adyacentes a la Zona Económica Exclusiva, estimándose que en conjunto (jurel y agujilla) presentan una biomasa de 30 millones de toneladas con una disponibilidad anual aproximada de 10 millones. Sin embargo, el desarrollo de esta pesquería va a estar condicionada a una evaluación de la disponibilidad y comportamiento de los recursos, de las artes de pesca factibles de utilizar, de los métodos de preservación de los recursos y de los costos de explotación. En primera instancia no se aprecia un interés particular por parte del sector privado en el desarrollo de la zona adyacente por los elevados niveles de inversión que significa en términos de embarcaciones, las que deben tener características bien especiales, como asimismo por los elevados costos de operación en términos de combustibles, remuneraciones, etc.

Por estas razones, la explotación comercial de esta zona se proyecta como más factible en el largo plazo, por tanto no tendrá incidencia en los niveles de desembarque en el mediano plazo.

c Capacidad Instalada de Flota, Almacenamiento y Procesamiento y Grado de Utilización

La industria nacional opera verticalmente integrada. De acuerdo a estudios realizados por el IFOP,² se concluye una utilización de la capacidad disponible de flota de un 45%, sin embargo, este porcentaje varía a lo largo del año por efectos de abundancia y disponibilidad del recurso. Un incremento de la utilización de la capacidad de captura de la flota vía aumento del número de viajes no pareciera factible, ya que de acuerdo a este mismo estudio éstos se encontrarían en el punto de equilibrio por barco (156 viajes anuales).

En Cuadros N^{os}. II.6, II.7 se resume la evolución de la utilización de la capacidad instalada de la industria de reducción en la zona norte y en la VIII Región para el período 1960-1982 y 1984. Tanto la eficiencia operacional como el grado de utilización de la capacidad son mayores en la zona norte, registrándose en ambas zonas un aumento importante de la capacidad instalada a través del período analizado.

2 Diagnóstico de las Principales Pesquerías Nacionales Pelágicas Zona Norte y Zona Centro Sur.

Cuadro N° II.6
Evolución de la Utilización de la Capacidad Instalada de
Reducción en la Zona Norte entre 1960-1982 y 1984

Año	Capacidad Instalada t.M.P./h. I	Materia Prima procesada mi- les t/año II	\bar{X} días traba- jados/año III
1960	103	168,8	*
1961	168	259,1	*
1962	245	438,1	*
1963	342	538,4	*
1964	791	921,4	152
1965	1.236	425,9	74
1966	1.175	1.065,8	109
1967	1.118	701,2	90
1968	883	975,7	141
1969	870	655,6	137
1970	870	829,4	158
1971	780	1.027,3	155
1972	810	402,6	99
1973	810	279,2	95
1974	810	693,9	173
1975	685	570,3	155
1976	712	1.007,0	173
1977	742	956,8	194
1978	742	1.459,9	224
1979	792	1.925,4	220
1980	815	2.116,3	245
1981	995	2.316,9	224
1982	1.065	2.566,8	210
1984 ^a	1.380	3.355,1	208

a Calculado de acuerdo a información obtenida del estudio "Diagnóstico de las principales pesquerías nacionales pelágicas Zona Norte" Idem "Zona Centro Sur". Tomo II. Corfo.

En las condiciones actuales de recursos, existe un equilibrio de las capacidades de flota, almacenamiento de materia prima y procesamiento, permitiendo absorber los peak de captura. Aparentemente no deberían proyectarse, por tanto, inversiones importantes en el rubro de harina de pescado, a excepción de aquellas destinadas a desodorización de las plantas harineras y aumento de eficiencia operacional vía mejoramiento tecnológico, fundamentalmente en la Zona de Talcahuano.

Capacidad máx. procesamiento miles t.M.P./año IV = IxIIIx12	Capacidad Pot. procesamiento miles t.M.P./año V = Ix260x12	Eficiencia operación VI = II/IV*100	Utilización capacidad instalada VII = II/V*100
*	321,4	*	52,5
*	254,2	*	49,4
*	764,4	*	57,3
*	1.067,0	*	50,5
1.442,8	2.467,9	63,9	37,3
1.097,6	3.856,3	38,8	11,0
1.536,9	3.666,0	69,35	29,1
1.207,4	3.488,2	58,1	20,1
1.494,0	2.755,0	65,3	35,4
1.430,3	2.714,4	45,9	24,2
1.649,5	2.714,4	50,3	30,6
1.450,8	2.433,6	70,8	42,2
962,3	2.527,2	41,8	15,9
923,4	2.527,2	30,2	11,1
1.681,6	2.527,2	41,3	27,5
1.274,1	1.137,2	44,8	26,7
1.478,1	2.221,4	68,1	45,3
1.727,4	2.315,0	55,4	41,3
1.994,5	2.315,0	73,2	63,1
2.090,9	2.471,0	92,1	77,9
2.396,1	2.542,8	88,3	83,2
2.674,6	3.104,4	86,6	74,6
2.608,2	3.229,2	98,4	79,5
3.444,5	4.305,6	97,4	77,9

Fuente: Expectativas de Inversión y su relación con las medidas de manejo y fomento. Corfo.

III Oferta Exportable de Aceite de Pescado

a Producción y Exportaciones

La producción de aceite de pescado se obtiene como subproducto en la elaboración de la harina de pescado. Los niveles de producción obtenidos son función de las especies utilizadas y del contenido de aceite que tienen esas especies en períodos determinados. Aproximadamente el 90% de la producción de aceite crudo de pescado es adquirido por Corpesca, para su refinación y comercialización.

Cuadro N° II.7

Evolución de la Utilización de la Capacidad Instalada de Reducción en la VIII Región Período 1960-1982 y 1984

Año	Capacidad Instalada	Materia Prima	X días trabaja-
	t.M.P./h. I	procesada mi- les t/año II	jados/año III
1960	52	44,1	*
1961	52	37,1	*
1962	60	49,5	*
1963	60	55,5	*
1964	60	59,6	*
1965	72	97,0	*
1966	97	104,3	*
1967	113	122,6	*
1968	128	172,3	112
1969	171	215,3	106
1970	179	121,7	148
1971	179	227,3	162
1972	179	156,3	153
1973	179	163,2	134
1974	179	211,5	170
1975	179	101,1	141
1976	179	90,0	172
1977	194	106,9	157
1978	194	177,5	175
1979	210	245,1	167
1980	210	305,0	213
1981	240	571,8	208
1982	270	644,5	210
1984 ^a	435	783,7	228

a Idem. Cuadro N° 8.

Por tratarse de un subproducto, su evolución en términos de niveles de producción ha sido muy similar a la de la harina de pescado, registrando una tasa de crecimiento promedio anual de 23.1% en el período 1976-1984. Sin embargo, en 1983 la producción registró una brusca caída como consecuencia del cambio en las condiciones ambientales ocasionado por el fenómeno de "El Niño", que afectó a la materia prima utilizada. Asimismo, en 1985 la producción de aceite de pescado disminuye por los menores rendimientos de la materia prima utilizada. El rendimiento promedio de los

Capacidad máx. procesamiento miles t.M.P./año IV = IxIIIx12	Capacidad Pot. procesamiento miles t.M.P./año V = Ix260x12	Eficiencia operación VI = II/IV*100	Utilización capacidad Instalada VII = II/V*100
*	162,2	*	27,2
*	162,2	*	22,9
*	187,2	*	26,4
*	187,2	*	29,7
*	187,2	*	31,8
*	224,6	*	43,2
*	302,6	*	34,5
*	352,6	*	34,8
172	399,4	100,0	43,1
217,5	533,5	99,0	40,4
317,9	558,5	38,3	21,8
348,0	558,5	65,3	40,7
328,6	558,5	47,6	28,0
287,8	558,5	56,7	29,2
365,2	558,5	57,9	37,9
302,9	558,5	33,3	18,1
369,5	558,5	24,4	16,1
365,5	605,3	29,2	17,7
407,4	605,3	43,6	29,3
320,8	655,2	58,3	37,4
536,8	655,2	56,8	46,6
599,0	748,8	95,5	76,4
680,4	842,4	94,7	76,5
1.190,2	1.357,2	65,9	57,7

Fuente: Expectativas de Inversión y su relación con las medidas de manejo y fomento. Corfo.

pescados utilizados en la elaboración de aceite fluctúa entre 4% y 4.5%; en 1983 este rendimiento baja fuertemente llegando a niveles de 1.08% en la Zona Norte y 3.25% en la Zona Centro Sur. En 1985 los desembarques utilizados en la producción de harina y aceite de pescado aumentan en un 7% y la producción de aceite se mantiene al mismo nivel de 1984 (184 mil toneladas). (Cuadro N° III.1.) Esta situación se invierte en 1986 en que los desembar-

Cuadro N° III.1

Aceite de Pescado
Producción, Exportaciones, Consumo Aparente
(Miles de Toneladas)

Año	Producción	Exportaciones	Consumo Aparente
1980	111.0	88.1	30.9*
1981	127.3	76.7	57.6*
1982	145.0	89.2	175.8*
1983	57.0	32.7	24.3
1984	184.0	94.7	89.3
1985	184.0	135.0	49.0

* Incluye importaciones.

Fuente: Anuario Estadístico de Pesca. Prod. pesqueros. FAO.
Banco Central de Chile. Departamento Técnico.

ques aumentan en un 15.8% y la producción de aceite en un 22% (225 mil toneladas).

La producción de aceite de pescado se destina principalmente al mercado externo. En el período 1980-1984 la proporción de producción destinada al mercado externo tiende a disminuir; sin embargo, en 1985 se registra un nuevo repunte al destinarse el 73% a ese mercado. La situación del aceite de pescado en el mercado internacional en el año 1986 ha sido muy difícil; cifras disponibles muestran una disminución en los volúmenes exportados de 14% respecto del año anterior. Esto último ha significado que una mayor proporción de la producción se destine al mercado interno, siendo utilizada como materia prima en la elaboración de margarinas, aceites comestibles, mantecas hidrogenadas, pinturas y barnices, y en forma transitoria se consumió como combustible en las plantas elaboradoras de harina de pescado, por la fuerte baja del precio internacional.

A nivel mundial los principales países productores de aceite de pescado son los mismos que de harina de pescado; sin embargo, su ubicación en el ranking mundial difiere como consecuencia del distinto contenido graso de las especies utilizadas. Es así como Noruega, que en 1984 ocupa el séptimo lugar entre los países productores de harina de pescado en igual año, disputa junto con Chile el segundo lugar en la producción mundial de aceite de pescado. La producción de Chile representa el 12.3% de la producción mundial (Cuadro N° III.2).

Los principales países exportadores de aceite de pescado son Japón, Chile, Perú, Noruega e Islandia. Las exportaciones chilenas

Cuadro N° III.2

Producción Mundial de Aceites y Grasas de Pescado.
Principales Países Productores
(Miles Toneladas Métricas)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Noruega	240.6	223.9	170.9	192.7	181.6	164.9	171.1	211.1	184.2
Perú	103.8	106.4	128.9	127.5	77.8	75.9	187.1	6.0	145.4
Dinamarca	96.9	96.0	78.3	83.2	123.3	114.6	99.7	88.5	82.2
Japón	119.5	172.8	220.9	236.9	223.3	265.1	298.2	337.8	405.8
EE. UU.	87.0	55.5	129.2	115.3	133.2	77.9	154.0	175.0	166.0
Islandia	29.4	70.7	93.3	87.9	81.7	77.9	8.3	21.1	84.5
Sudáfrica	43.5	26.4	46.6	29.2	38.0	47.2	27.2	16.7	14.1
Rusia	30.4	30.0	28.3	29.6	39.1	47.1	64.0	71.3	90.5
Chile	35.0	57.8	75.7	108.9	111.0	127.3	145.0	57.0	184.0
Subtotal	786.1	839.5	972.1	1.011.2	1.009.0	997.9	1.154.6	984.5	1.356.7
Total Mundial	894.9	945.9	1.081.4	1.110.0	1.139.2	1.117.9	1.253.9	1.073.1	1.490.9

Fuente: Anuario Estadístico de Pesca. Productos pesqueros, Vol. 59 FAO.

de aceite de pescado van destinadas fundamentalmente a Holanda (57% en primer semestre de 1985) y en menor proporción a la República Federal Alemana (21%), Colombia (15%) y Perú (7%).

b Principales Sustitutos y Comportamiento de los Precios

El aceite de pescado debe enfrentar la fuerte competencia de los aceites de origen vegetal. La producción de aceite de palma se ha incrementado en forma importante y la sobreproducción de este último año ha afectado en forma adversa el mercado del aceite de pescado con caídas en el precio internacional bastante importante, situándose éste a niveles de US\$ 200 la tonelada.

El precio del aceite de pescado se ha ido deteriorando en los últimos años; el precio chileno promedio de exportación del período enero-agosto de 1986 es cerca de 40% inferior al promedio del año 1984 en dólares nominales. Sin embargo, por tratarse de un subproducto, estas caídas en los precios no afectan los niveles de producción, los cuales están determinados por el precio y rentabilidad del producto principal.

Al analizar la evolución de precios internacionales del aceite de pescado y de los principales sustitutos entre noviembre de 1985 y noviembre de 1986, se concluye que el precio del aceite de pescado ha sufrido un mayor deterioro que el precio de los aceites de origen vegetal.

La demanda de aceite de pescado se ve fuertemente influenciada por la disposición vigente en Estados Unidos de prohibición de su uso en la elaboración de mantecas y margarinas, exportándose por tanto la producción americana de este aceite y satisfaciendo-

se la mayor demanda de aceites exclusivamente con aceites vegetales.

c Perspectivas

La producción de aceite de pescado en los próximos años, por motivos de disponibilidad del recurso, debería mantenerse en niveles similares a los actuales, suponiendo constante el rendimiento de las especies utilizadas en la producción.

Las exportaciones de aceite de pescado podrían verse favorecidas y al menos recuperar los niveles del año 1985 vía maximización de las ventas a los mercados actuales y apertura de nuevos mercados. Sin embargo, la principal perspectiva para el aceite de pescado está dada por la supresión de la prohibición de utilizar este producto en la elaboración de mantecas y margarinas, siendo necesario convencer al Food and Drug Administration para que acepte el aceite de pescado en la lista "Generally Recognised as Safe" (GRAS). Se estima que en 1987 podría lograrse esta aceptación, lo que significaría que el aceite de pescado que actualmente produce Estados Unidos sea consumido internamente en lugar de ser exportado, y por tanto los mercados a los cuales se destina la producción americana disponible para el resto de los países exportadores.

Más a largo plazo se espera que se podrá destinar producción de aceite de pescado a la industria farmacéutica con fines medicinales en la prevención y/o tratamiento de enfermedades cardiovasculares como asimismo en dietas especiales para mejorar la salud.

En resumen, en el mediano plazo las exportaciones de aceite de pescado podrían mantenerse a niveles similares a los del año 1985.

IV Conservas de Pescado

Evolución Histórica

a Producción y Exportaciones

El país dispone de abundantes recursos pelágicos como sardina española, jurel y caballa, que son utilizados fundamentalmente en la producción de harina y aceite de pescado y en mínima proporción en la producción de conservas, siendo la principal limitación de expansión de estas últimas el tamaño del mercado interno y las posibilidades de exportación.

El comportamiento de los mercados externos ha sido la principal causa de las variaciones de la producción de conservas en el país. (Cuadro IV.1.) El mercado interno, por su parte, no muestra muchas variaciones en los últimos años; el consumo interno de conservas de sardina es del orden de 6.500 toneladas anuales, mientras el consumo interno de jurel ha registrado aumentos que van desde 8.500 to-

Cuadro N° IV.1

Producción de los Principales Tipos de Conservas
(En Toneladas Métricas)

Año	Sardina Española	Jurel	Otros (caballa, bonito y atún)
1978	5.947	8.132	
1979	14.284	9.668	
1980	20.059	11.958	
1981	16.398	9.010	
1982	11.997	9.364	506
1983	22.940	13.866	1.330
1984	30.034	14.160	1.236
1985	20.313	18.256	1.934

Fuente: Anuarios estadísticos del Sernap.

neladas en 1983 para llegar a 11.300 toneladas en 1985. En el caso de las conservas de bonito y caballa, el consumo interno se eleva de 1.030 toneladas en 1983 a 1.690 toneladas en 1985, siendo el saldo exportable del orden de las 300 toneladas anuales.

Chile podría aumentar significativamente la producción de conservas, ya que dispone de una importante capacidad instalada tanto en el norte como en la zona centro-sur del país. La capacidad instalada de las 15 plantas existentes en Chile alcanza aproximadamente a una producción de 135.000 toneladas anuales y los niveles reales de producción se sitúan en las 50.000 toneladas, de tal modo que el grado de utilización promedio de la capacidad industrial alcanza sólo al 37%.

Las exportaciones por cada uno de los principales productos ha sufrido variaciones importantes debido al cierre o a severas restricciones en algunos mercados de África y el Oriente, combinado con la fuerte competencia que debe enfrentar Chile de Japón y Perú en estos productos.

Las exportaciones de conservas de sardina han sido las más importantes en este grupo, tanto en cantidad como en valor, llegando al máximo de 21.116 toneladas y US\$ 17.4 millones en el año 1984. Sin embargo, estas exportaciones bajan más del 50% en el año 1985 debido a la disminución de importaciones en Sudáfrica. En el caso del jurel, la situación es diferente, observándose un crecimiento sostenido de las exportaciones de US\$ 1.5 millón en 1982 a US\$ 3.2 millones en 1985, debido a la buena acogida de este producto en el mercado de USA y a la penetración en los mercados del Pacífico como Papua Nueva Guinea. Las exportaciones de otras con-

Cuadro N° IV.2

Chile: Exportación de Conservas de Pescado
(En Toneladas Métricas)

Año	Sardina Española	Jurel	Otros	Total
1981	14.218	703	314	15.235
1982	7.690	2.178	273	10.140
1983	17.275	3.953	123	21.351
1984	21.116	3.040	20	24.176
1985	9.029	4.617	162	13.808

Fuente: IFOP. Sistema de Información Pesquera.

servas no han superado los 300.000 dólares anuales y corresponden a caballa y bonito, que se destinan al mercado europeo y a Estados Unidos. (Cuadros N°s IV.2 y IV.3.) En 1986 las exportaciones de Japón de sardina y caballa se encarecieron, a consecuencia de la revaluación del yen, lo que significó que las exportaciones de Chile de sardina y jurel tuvieran un crecimiento espectacular llegando a 25 millones de dólares.

b Precios

El comportamiento de los precios de estos productos ha sido diferente, observándose una tendencia a la baja en la sardina y una cierta estabilidad en el jurel y la caballa.

c Distribución de los Mercados

La distribución de los mercados ha sido diferente en cada producto, observándose cambios más drásticos y una mayor dispersión en los mercados de la sardina.

Desde el año 1981 a 1984 Sudáfrica fue el principal mercado para las conservas de sardinas, absorbiendo entre el 60 y 80% de las exportaciones totales. El deterioro de la situación económica de Sudáfrica a partir de 1985, que se tradujo entre otros indicadores en una pérdida de valor del rand, hizo disminuir drásticamente las exportaciones a ese país, lo que afectó severamente las exportaciones de sardina en conserva, ya que no es fácil un reemplazo rápido de mercado en las exportaciones de este producto. Es interesante destacar los resultados del esfuerzo para penetrar en los mercados del Sudeste asiático, principalmente Malasia y Singapur, en donde ya Chile tiene una presencia reconocida y aceptada en este tipo de productos. (Cuadro IV.5.)

Cuadro N° IV.3

Chile: Exportación de Conservas de Pescado
(En Miles de US\$)

Año	Sardina Española	Jurel	Otros	Total
1981	11.240	464	237	11.961
1982	6.449	1.553	199	8.202
1983	14.170	2.775	106	17.051
1984	17.444	2.222	17	19.683
1985	6.732	3.253	290	10.275

Fuente: Ifop. Sistema de Información Pesquera.

El mercado de exportaciones para las conservas de jurel es absorbido casi en su totalidad por Estados Unidos, siendo la presencia de otros países muy baja y variable como el caso de Sudáfrica, Bolivia, Argentina y Brasil. (Cuadro IV.6.) Sin embargo, conviene destacar que en los años 1982 y 1983 se hicieron exportaciones significativas a Papua Nueva Guinea y Sri-Lanka, mercados que ofrecen un potencial interesante.

Perspectivas Futuras

a Factores Condicionantes de la Demanda Externa

a.1 Conservas de sardinas tipo pilchard

El comercio internacional de conservas de sardina se caracteriza por ser de elevados volúmenes y muy competitivo en donde más del 60% de la producción mundial se destina a las exportaciones.

Después del colapso de la pesquería de Sudáfrica en 1976, Japón se ha transformado en el principal país exportador de este tipo de productos, llegando a colocar entre 7 y 10 millones de cajas (24 x 425 grs.) al año.

Con posterioridad al cierre del mercado de Filipinas en 1983, país que importaba del orden de 3 millones de cajas al año desde Japón, Malasia se ha convertido en el principal mercado para Japón.

A nivel mundial, otros mercados importantes para las conservas de sardinas tipo Pilchard que se produce en Chile son Singapur, Estados Unidos, Reino Unido, Sudáfrica, República Dominicana y hasta años muy recientes los países de África Occidental y en particular Nigeria.

Los principales mercados para Chile han sido Sudáfrica, Reino Unido, Malasia y Singapur.

Cuadro N° IV.4

Precios Medios Anuales de las Exportaciones de
Conservas de Pescado
(En US\$ Nominales/T.M. FOB)

Año	Sardina Española	Jurel	Caballa
1981	791	661	817
1982	839	713	731
1983	820	702	860
1984	826	731	853
1985	746	704	x.x

Fuente: IFOP. Sistema de Información Pesquera.

En Sudáfrica la disminución de importaciones, además de su causa económica, se explica también por una recuperación de la producción local, lo cual ha permitido abastecer en parte las necesidades del mercado interno. A pesar de que Chile había logrado una aceptación en este exigente mercado y era su principal abastecedor, no se espera una recuperación de los niveles históricos de exportación alcanzados en 1984 con 1.7 millón de cajas, sino más bien se mantendrán los bajos volúmenes que se pronostican para el año 1986 del orden de las 20.000 cajas.

La situación se torna difícil para los exportadores chilenos, quienes no pueden desplazar el 1.5 millón de cajas que deja de comprarles Sudáfrica hacia otros mercados.

Así y todo, se están haciendo esfuerzos importantes en este sentido, y se han logrado resultados muy beneficiosos en los mercados del Reino Unido, Malasia y Singapur.

El Reino Unido importa dos tipos de sardinas: la de tamaño grande, que se encuentra en Chile y Perú (S. Pilchard), y la pequeña o mediterránea, que capturan en España, Portugal y Marruecos. En general, las importaciones de las sardinas tipo Mediterráneo han sido superiores si se les compara con las de tipo Pilchard y tienen la ventaja de provenir de países de Europa meridional y norte de África, con costos de transporte inferiores a los que deben enfrentar Perú, Chile y Japón con su sardina tipo Pilchard. (Cuadro N° IV.7.) Chile ha aumentado significativamente sus exportaciones durante 1986, ya que ha podido desplazar al Japón, que no puede llegar en términos competitivos por la revaluación del yen. Sin embargo, el ingreso de España y Portugal al Mercado Común Europeo permitirá el ingreso libre de derecho de aduana de la sardina Mediterránea en el mercado del Reino Unido, y ello será un obstáculo para el crecimiento de las importaciones de sardina tipo Pilchard provenientes de Chile.

Cuadro N° IV.5

Distribución de las Exportaciones de Conservas de Sardina
por Principales Mercados
(En Porcentajes del Valor)

País de Destino	1981	1985
Sudáfrica	76.58	43.07
Inglaterra	18.30	32.96
Malasia	-	15.82
Bolivia	-	3.54
Estados Unidos	4.69	2.20
Singapur	-	1.58
Otros	0.43	0.83
Total	100.00	100.00

Singapur es un mercado especial; en una gran variedad de productos y entre ellos las conservas de pescado, del total importado un porcentaje elevado se destina a reexportaciones a otros países del Sudeste asiático y Oceanía como Indonesia, Filipinas y Papua Nueva Guinea. Las importaciones de conservas por parte de Singapur han variado entre 5 y 25 millones de dólares al año y estos cambios se deben principalmente al comportamiento de las reexportaciones. Las mayores importaciones se registraron en 1982 con US\$ 25 millones y las más bajas en 1985 con US\$ 5.5 millones. El mercado de Singapur para las conservas de sardinas es muy errático, ya que se reexporta entre el 20% y el 40% de las importaciones dependiendo de cómo están las condiciones en los mercados vecinos. Las fuertes importaciones de 1982 provocaron un exceso de stocks, que hizo disminuir drásticamente las importaciones en los años siguientes. Durante 1986, año en que las importaciones se venían recuperando a un ritmo elevado y en donde Chile venía logrando cada vez más una mayor participación en el mercado, se produce una fuerte devaluación del tipo de cambio en Indonesia, país al cual se dirigían gran parte de las reexportaciones y el mercado se tornó inestable e incierto para el futuro.

Malasia importa entre 10.000 y 15.000 toneladas anuales de conservas de sardinas, siendo el principal país abastecedor el Japón con cerca del 90% hasta 1985. Durante 1986 y a raíz de la revaluación del yen, Chile ha logrado incrementar notablemente sus exportaciones de este producto a este mercado, colocando 1.000 toneladas en el primer semestre de este año, lo que supera largamente las cantidades exportadas en años anteriores en igual período. El mercado de Malasia es más estable y el producto chileno se comercializa a través de empresas que están bien organizadas para hacer frente a la competencia del Japón.

Cuadro N° IV.6

Distribución de las Exportaciones de Conservas de Jurel por
Principales Mercados
(En Porcentajes del Valor)

<u>País de Destino</u>	<u>1981</u>	<u>1985</u>
Estados Unidos	94.37	99.12
Sudáfrica	-	0.75
Bolivia	1.55	0.13
Argentina	2.35	
Brasil	1.72	
Total	100.00	100.00

Desde el punto de vista de la oferta interna de pescados y mariscos, se tiene evidencia que en Malasia se ha llegado al límite máximo de capturas locales, al mismo tiempo que la demanda por estos productos muestra un crecimiento sostenido. Todo el crecimiento de demanda deberá ser satisfecho por pesca de altura, por mayor desarrollo de la acuicultura y por importaciones. Mientras la pesca de altura y la acuicultura se desarrollan, las importaciones resultan ser la vía más rápida y práctica de abastecimiento de la demanda creciente.

a.2 Conservas de jurel

El jurel en conserva procedente de Chile (horse Mackerel) compete con el Chub Mackerel, que se comercializa ampliamente en el mercado internacional y en donde el principal país productor es Japón.

En la medida que las caballas en conserva se encarecen como ha ocurrido recientemente debido a la revaluación del yen, aumentan las posibilidades de mercado externo para las conservas de jurel de Chile, pero sólo en los segmentos de mercado en donde prima el factor precio y no el factor calidad.

En el mercado de Estados Unidos el jurel en conserva es consumido por los grupos de población de bajos ingresos, principalmente en la región sudeste. Las importaciones totales de estos productos han variado entre 3 y 5 millones de dólares al año, con tendencia a crecer a partir de 1985 debido al encarecimiento relativo de otros productos pesqueros. El principal abastecedor de este mercado es Chile, con cerca del 70% del total; los otros países que tienen importancia son Japón, República Popular China y Portugal. El mercado se ve activo y estable para el futuro y el producto chileno ya ha logrado un amplio reconocimiento y aceptación, de tal modo que si

Cuadro N° IV.7

Reino Unido:
Importaciones de Conservas de Sardinias Tipo Pilchard
(Miles de Cajas de 48 x 0.5)

País de Origen	1982	1983	1984
Perú	498.6	308.2	511.5
Japón	341.6	392.7	516.8
Chile	159.8	441.6	212.1
Otros países	90.3	3.5	94.0
Total	1.070.3	1.146.0	1.334.4

Reino Unido:
Importaciones de Conservas de Sardinias Mediterráneas

País de Origen	1982	1983	1984
Portugal	823.0	897.7	1.144.9
Marruecos	145.8	455.5	414.2
Italia	366.3	186.5	216.6
España	80.6	91.8	29.3
Otros países	13.6	77.0	101.1
Total	1.429.3	1.708.5	1.906.1

Fuente: Food News.

se mantienen atractivos los precios frente a otros productos pesqueros, las exportaciones seguirán aumentando en el futuro.

Papua Nueva Guinea ostenta el consumo per cápita más elevado del mundo de conservas de caballa y/o jurel, el que ha tenido valores entre 7 y 10 kg al año dependiendo del nivel de las importaciones. Las importaciones de mackerel/jurel en conserva han fluctuado entre 20.000 y 55.000 toneladas anuales, siendo Japón el principal país abastecedor con más del 90% del total; otros países proveedores han sido la República Popular China, Perú, Tailandia y Chile. Debido a la revaluación del yen, Chile ha podido penetrar fuertemente en 1986, registrando exportaciones por 1.300 toneladas en el primer semestre de este año y habiéndose continuado los embarques durante el segundo semestre.

La población total de Papua Nueva Guinea se estima en 3.2 millones de habitantes, en donde el 85% se localiza en áreas rurales. Debido a que no existen fuentes de abastecimiento de carnes rojas

Cuadro N° IV.8

Chile: Exportaciones de Conservas de Sardinas y Jurel
Período Enero-Junio 1986 por Países de Destino

País de Destino	T.M.	Miles de US\$
Reino Unido	3.013	2.199
Sudáfrica	1.961	1.312
Estados Unidos	1.859	1.275
Singapur	1.570	1.155
Malasia	1.000	787
Papua Nueva Guinea	1.283	888
Otros	939	1.284
Total	11.625	8.900

Fuente: Banco Central, Depto. Técnico.

en esas áreas, la conserva de caballa ha sido la gran solución para llenar esa necesidad por su bajo costo y facilidades de conservación.

Las exportaciones de conservas de sardina y jurel alcanzaron durante 1986 un record histórico con un incremento de 143% respecto a 1985. Durante 1986 las exportaciones chilenas se han visto favorecidas e incrementadas por la revaluación del yen, particularmente en los mercados de Singapur, Malasia y Papua Nueva Guinea. (Cuadro N° IV.8.)

De mantenerse el alto valor del yen, Chile conservará sus ventajas para llegar a precios competitivos a los mercados de exportación de las conservas de sardinas y jurel, particularmente en los países del Oriente a pesar de la gran distancia y lo elevado del flete. Las cifras de exportaciones durante 1986 son elocuentes en los mercados, lo que será muy importante para el diseño de las futuras estrategias de comercialización.

b Factores Condicionantes de la Oferta

b.1 Recursos naturales y capacidad instalada

Los recursos naturales más abundantes que posee el país son justamente los de sardina española y jurel con capturas de 2.6 millones de toneladas y 1.2 millón de toneladas, respectivamente, en 1986. De este total se destinaron a la conservería 66.147 toneladas de sardina española y 56.642 toneladas de jurel, lo que representa el 2% y el 4%, respectivamente. Todo el resto de las capturas se destinan a reducción.

En caso de aumentar la demanda externa para conservas de sardinas y jurel, no existe problema alguno en cuanto a la disponibilidad de recursos naturales, ya que sólo se produciría un poco menos de harina en donde el valor agregado es bajo y se aumentaría la producción de conservas, rubro con mayor interrelación con el resto de los sectores como demandante de insumos.

En cuanto a las flotas para las capturas y capacidad de plantas de procesamiento, no existen limitantes, ya que la flota carguera existente con pequeñas adaptaciones en las bodegas y uso de hielo la hacen operable para capturar materia prima apta para la conservación, la que debe ser mejor tratada que la que se usa para la harina.

En cuanto a la capacidad de procesamiento tal como se mencionó en un comienzo, existe capacidad ociosa, por tanto no se requerirían inversiones adicionales en aumentar la capacidad de tratamiento.

V Oferta Exportable de Productos Congelados

En la producción de congelados intervienen agentes productores afectos a distintas condiciones de acceso a los recursos, como es el caso de las plantas en tierra versus los barcos factoría. Asimismo, existen grupos de productos congelados sujetos a diferentes tipos de restricciones (disponibilidad de recursos, tamaño de mercados, etc.), por tanto, para un análisis más comprensivo de estos productos, es aconsejable agruparlos de acuerdo a características comunes. Se distinguirán los siguientes grupos: pesquerías pelágicas; pesquería demersal-plantas en tierra; pesquería demersal-barcos factoría; pesquería demersal-crustáceos; pesquería bentónica.

a Pesquería Pelágica

La producción de congelados de jurel tiene un comportamiento bastante errático, con un nivel máximo de producción en 1982 (11.237 toneladas) y bruscamente descendente en los años posteriores, alcanzando en 1986 un nivel de 3.475 toneladas. Este comportamiento de la producción responde a la adversa situación del mercado externo, principal destino de esta producción. Sólo se registran exportaciones de este producto en el año 1982, en que se exporta el 93% de la producción, exportaciones que se destinaron en un 77% a Nigeria y el 23% restante a Dahomey. Nigeria llegó a consumir en 1981 del orden de las 930 mil toneladas de pescado, de los cuales importaba el 57%; sin embargo, la recesión económica junto con la caída del precio del petróleo han hecho caer las importaciones a menos de la mitad. Otros mercados importantes de África corresponden a Costa de Marfil y Egipto. Este último tiene serias limitaciones para aumentar su producción interna de pescados frente a una demanda masiva y creciente.

La captación de estos mercados externos se ve limitada tam-

Cuadro N° V.I

Composición de la Exportación Nacional de Congelados
Por Pesquería 1981-1985
Volumen (En Toneladas)

Exportación	1981	1982	1983	1984	1985
Peces pelágicos	1.072	12.597	3.754	3.820	4.622
Peces demersales	15.246	14.949	20.605	24.151	34.479
Crustáceos	1.176	1.602	6.078	6.551	3.651
Bentónicos	5.081	6.145	5.211	6.459	7.372
Total	22.575	35.293	35.648	40.981	50.123

Valor FOB (En Miles de Dólares)

Exportación	1981	1982	1983	1984	1985
Peces pelágicos	1.084	5.350	1.993	2.441	3.718
Peces demersales	18.096	18.110	20.341	26.221	41.237
Crustáceos	10.244	14.099	28.328	21.653	19.504
Bentónicos	17.724	26.065	14.789	21.575	26.926
Total	47.148	63.624	65.451	71.890	91.385

Fuente: Sistema de Información Pesquera. Principales indicadores de actividad. Serie histórica 1981-1985. Corfo-Ifop.

bién por la actividad que desarrollan barcos-fábrica de la Unión Soviética, Cuba y países de Europa del Este, que destinan parte de su producción de congelados a los mercados de África occidental.

Ambos elementos, las situaciones económicas adversas de los potenciales países importadores y la presencia de barcos-factoría de países socialistas, hacen difícil la penetración en estos mercados. Esto no debe interpretarse como si no existiera ninguna posibilidad de aumentar la participación de las exportaciones chilenas en ellos, y es fundamental estar siempre presente para captar futuras señales de recuperación de los mercados antes comentados.

El bonito congelado ha ido adquiriendo importancia en el mercado externo. Las toneladas exportadas aumentan a una tasa promedio anual de 39,8% en el período 1981-1985, con exportaciones cercanas a las 3.500 toneladas en 1985. En los años 1982-1983 aproximadamente el 75% de las exportaciones se destinaban a Argentina y el 25% a España; en 1985 se logra una mayor diversificación de mercados, exportándose además a Costa Rica y, en un bajo porcentaje, a Estados Unidos.

Las exportaciones totales de pelágicos congelados en 1985 fueron US\$ 3.7 millones y 4.600 toneladas. Su participación dentro

Cuadro N° V.2

Pesquería Pelágica. Congelados.
Exportación por Producto. Principales
(En Toneladas)

Año	Sardina	Jurel	Caballa	Bonito	Total
1981			25	903	927
1982		10.125	84	2.179	12.388
1983	579		138	2.470	3.187
1984			449	2.729	3.178
1985	114		-	3.452	3.567

Fuente: Sistema de Información Pesquera. Principales indicadores de actividad. Serie 1981-1985. Corfo-Ifop.

Cuadro N° V.3

Pesquería Pelágica. Congelados.
Exportación FOB por Producto. Principales.
(Miles de US\$)

Año	Sardina	Jurel	Caballa	Bonito	Total
1981			15	905	920
1982		3.372	33	1.671	5.076
1983	191		71	1.309	1.570
1984			188	1.488	1.676
1985	78			1.912	1.989

Fuente: Sistema de Información Pesquera. Principales indicadores de actividad. Serie 1981-1985. Corfo-Ifop.

del total de productos congelados a excepción de 1982, ha fluctuado en torno al 3% - 4% (Cuadro N° V.1). En el período 1981-1984 se produce una disminución en volumen y valor de la participación de las especies sardinas, caballa, bonito y jurel respecto del total de exportaciones de pelágicos congelados. (Cuadros V.2 y V.3.)

La oferta internacional de especies pelágicas está abastecida en su mayoría por países europeos, Japón y Corea, que en conjunto controlan más del 90% del mercado internacional. Los productos pelágicos congelados que Chile exporta son fundamentalmente bonito y caballa, especies que se espera no tendrán un aumento de su

demanda externa. El jurel y la sardina española por el momento no pueden competir en los principales mercados de África, Nigeria y Egipto con la producción de barcos factoría de la Unión Soviética, que operan frente a las costas de África Occidental, ni de los países nórdicos como Noruega, que pueden llegar a esos mercados a un precio CIF de US\$ 350 a US\$ 400 la T. M. Chile tiene la gran desventaja del flete de congelado que se eleva a US\$ 200 por tonelada métrica, lo que hace prácticamente imposible llegar a precios competitivos a los mercados de África, ya que un precio conveniente FOB es de US\$ 300 por tonelada métrica.

b Pesquería Demersal Peces - Plantas en Tierra

Las exportaciones de peces demersales congelados en 1985 fueron 34.479 toneladas aportando 41 millones de dólares; el 45% de las divisas provenientes de exportaciones de productos congelados (Cuadro N° V.I). Las principales especies que se exportan son la merluza, el congrio, el mero y bacalao. (Cuadros V.4 y V.5.)

La merluza congelada es el principal producto de exportación en esta pesquería. Los volúmenes exportados en 1985 fueron de 5.075 T. M. y US\$ 5.4 millones, lográndose una importante recuperación de los deprimidos niveles del período 1982-1983 e incluso superando los volúmenes del año 1981. En 1985, alrededor del 75% de las exportaciones se destinaron a España (50%) y Estados Unidos (25%); un 8% a Francia, 7% a Australia, 4% a Portugal, 4% a Alemania Federal y el resto a otros países. El ingreso de España y Portugal al Mercado Común Europeo afectará las exportaciones provenientes de terceros países; en el caso de la merluza congelada, se fijó para España una cuota de importación desde terceros países de 11.580 toneladas en 1986, cuota que incluye a Chile, Argentina, Uruguay y Sudáfrica. En 1985 Chile exportó a España 13.557 toneladas de merluza congelada, de los cuales 2.503 toneladas corresponden a plantas en tierra y el resto a exportaciones de barcos-factoría. La producción de los barcos-factoría españoles que operan a través de empresas conjuntas en Chile, están beneficiados para colocar en el mercado español la merluza congelada aplicándose las restricciones de importación al resto de las exportaciones chilenas. Esta situación afectará seriamente la producción de merluza.

Sin embargo, durante 1986 la merluza española³ y otras especies como el congrio, el mero y el pez espada (albacora) provenientes de Chile han tenido una fuerte demanda en Estados Unidos, provocando un desplazamiento de las exportaciones que tradicional-

3 Se ha fijado una cuota de captura de merluza austral o española de 30.000 toneladas. Las operaciones de los barcos-fábrica afectan las labores de los barcos hieleros chilenos que abastecen las plantas en tierra para la producción de congelados.

mente se dirigían a España, acompañado con un aumento sostenido y fuerte en los precios, lo que representa perspectivas muy promisorias en el futuro debido a la muy buena receptividad que ha tenido el producto chileno en el mercado de los Estados Unidos. Un fenómeno similar, aunque de menor intensidad, se está presentando en los mercados de Japón y Australia para la merluza chilena y otros congelados de carne blanca.

Cuadro N° V.4

Pesquería Demersal-Peces. Exportaciones por Producto *
Plantas en Tierra
(En Toneladas)

Año	Congrio	Merluza	Mero y Bacalao	Total
1981	310	4.050	14	4.374
1982	291	3.529	1	3.821
1983	147	1.981	275	2.403
1984	395	2.472	1.038	3.905
1985	692	5.075	2.003	7.770

* Incluye fresco y refrigerado.

Fuente: Sistema de Información Pesquera. Principales indicadores de actividad. Serie 1981-1985. Corfo-Ifop.

Cuadro N° V.5

Pesquería Demersal Peces. Congelados Exportación por Producto*
Plantas en Tierra
(Miles US\$ FOB)

Año	Congrio	Merluza	Mero y Bacalao	Total
1981	448	4.977	15	5.440
1982	427	4.752	2	5.181
1983	249	2.447	592	3.288
1984	451	2.920	2.354	5.725
1985	1.028	5.369	5.127	11.524

* Incluye fresco y refrigerado.

Fuente: Sistema de Información Pesquera. Principales indicadores de actividad. Serie 1981-1985. Corfo-Ifop.

Cuadro N° V.6

Exportación por Producto. Barcos Fábrica.
Pesquería Demersal-Peces. Congelados
(Toneladas)

Año	Congrio	Merluza	Bacalao	Total
1981	110	9.344		9.454
1982	187	9.729		9.916
1983	1.467	14.184	45	15.696
1984	2.250	12.836		15.086
1985	2.672	18.647	486	21.805

Fuente: Sistema de Información Pesquera. Principales indicadores de actividad.
Serie histórica 1981-1985. Corfo-Ifop.

Cuadro N° V.7

Exportación por Producto Barcos Fábrica.
Pesquería Demersal-Peces. Congelados
(Miles de Dólares FOB)

Año	Congrio	Merluza	Bacalao	Total
1981	197	10.742		10.939
1982	234	11.607		11.841
1983	1.293	13.222	20	14.535
1984	2.632	13.380		16.011
1985	3.226	20.861	122	24.209

Fuente: Sistema de Información Pesquera. Principales indicadores de actividad.
Serie histórica 1981-1985. Corfo-Ifop.

c Pesquería Demersal Peces - Barcos Fábrica

La dictación del DL 500 en junio de 1974 permitió las operaciones de barcos extranjeros en la zona marítima de 200 millas, "sin limitaciones de ninguna especie para la exploración y explotación de los recursos pesqueros al sur de la latitud 40° S.⁴ Este DL caducó en diciembre de 1978 y las empresas que aún tenían barcos-fábrica en territorio chileno optaron por acogerse al DL 600 de 1977 (estatuto de inversión extranjera).

4 Actualmente es al sur del paralelo 44° 30' latitud sur.

Las exportaciones de productos congelados de barcos-fábrica en el período 1981-1985 muestran un crecimiento de 23% anual. El principal producto congelado es la merluza, duplicándose los volúmenes exportados en el período considerado. A partir de 1983 empiezan a adquirir importancia las exportaciones de congrio. (Cuadros V.6 y V.7.)

Los mercados de destino de la merluza congelada son principalmente España (60% en volumen) y Japón (36%). El producto congrio congelado se destina el 55% al mercado español y el 45% a Japón.

Estos barcos fábrica seguirán operando en función de las necesidades de los mercados a los cuales abastecen y de las restricciones que se apliquen a los recursos.

d Pesquería Demersal - Crustáceos

Las exportaciones de crustáceos congelados, después de haber experimentado un fuerte crecimiento en los años 1983-1984, más en volumen que en valor, caen en 1985 llegando a niveles de 3.651 toneladas y 19.500 miles de dólares. Su participación en las exportaciones totales de congelados disminuye de 43% en 1982 a 21% en 1985. (Cuadro N° V.1.) Los principales crustáceos congelados que se exportan son el camarón, langostino, centolla y jaiba, que si bien en volumen representan el 60% del total de crustáceos exportados en valor aportan el 94%. (Cuadros N°s. V.8 y V.9.)

Las exportaciones de camarón y langostinos se han visto afectadas en estos últimos años (1984 adelante) por problemas de disponibilidad del recurso, lo que ha obligado a regular su extracción fijándose cuotas de capturas y vedas, factores que han afectado los mercados al producir inestabilidad de oferta. Las exportaciones de estas especies significan en 1985 retornos por 18 millones de dólares, un 16% del valor total de exportaciones pesqueras excluido reducción. Los principales mercados de destino de estos productos son Estados Unidos y Alemania Federal.

En el mercado americano el 50% del consumo de camarones y langostinos congelados se abastece con importaciones, porcentaje que debería tender a aumentar por reducción de las capturas nacionales. En este mercado existen preferencias de color de los langostinos y camarones, sin embargo, el factor que más incide es el cumplimiento del productor en términos de plazos y calidades.

En el mercado alemán, al igual que en el americano se ha producido una reducción de la producción local acompañado de un aumento del consumo interno, el cual ha sido satisfecho en una mayor proporción con importaciones.

Los principales productores son China, India, Estados Unidos, Indonesia, Tailandia y México. Estos países en conjunto representan el 50% de las capturas totales; Chile representa sólo el 1.2% en 1983.

Cuadro N° V.8

Pesquería Demersal Crustáceos. Exportación por Producto.
Congelados. Principales.
(Toneladas)

Año	Camarón	Langostino	Jaiba	Centolla	Total
1981	374	727	14	62	1.176
1982	397	816	29	361	1.604
1983	1.134	1.936	148	556	3.774
1984	700	1.606	245	388	2.939
1985	523	891	146	665	2.224

Fuente: Sistema de Información Pesquera. Principales indicadores de actividad.
Serie histórica 1981-1985. Corfo-Ifop.

Cuadro N° V.9

Pesquería Demersal Crustáceos. Exportación por Producto.
Congelados. Principales
(Miles US\$ FOB)

Año	Camarón	Langostino	Jaiba	Centolla	Total
1981	3.124	6.413	30	677	10.244
1982	2.627	6.643	102	4.751	14.123
1983	7.456	11.687	527	7.852	27.521
1984	4.673	9.654	931	5.109	20.368
1985	3.586	6.414	491	7.921	18.413

Fuente: Sistema de Información Pesquera. Principales indicadores de actividad.
Serie histórica 1981-1985. Corfo-Ifop.

Las perspectivas de demandas para estos productos son promisorias, esperándose un mayor crecimiento de ésta en los países europeos, debido a la existencia de demanda insatisfecha y crecimiento vegetativo de la demanda americana. Sin embargo, Chile se encuentra en una situación de oferta restringida por problemas de disponibilidad de recursos, lo que estaría impidiendo un crecimiento por sobre los niveles actuales de exportación.

En el caso de la centolla y centollón existen también problemas de oferta y su extracción está sujeta a vedas estacionales por 2 meses al año, prohibición de captura de hembras y de extracción de las especies centolla y centollón en el sector de Seno Otway.

Cuadro N° V.10

Pesquería Bentónica. Congelados. Exportación por Producto.
Principales
(Toneladas)

Año	Loco	Almeja	Erizo	Total
1981	3.914	189	510	4.613
1982	4.833	77	351	5.261
1983	2.659	178	445	3.282
1984	2.875	288	573	3.736
1985	2.102	372	881	3.355

Fuente: Sistema de Información Pesquera. Principales indicadores de actividad. Serie histórica 1981-1985. Corfo-Ifop.

Cuadro N° V.11

Pesquería Bentónica. Congelados. Exportación por Producto.
Principales
(Miles de US\$ FOB)

Año	Loco	Almeja	Erizo	Total
1981	12.435	342	3.658	16.436
1982	20.912	178	2.259	23.349
1983	7.611	392	2.323	10.326
1984	10.519	684	3.081	14.284
1985	12.077	867	5.165	18.109

Fuente: Sistema de Información Pesquera. Principales indicadores de actividad. Serie histórica 1981-1985. Corfo-Ifop.

e Pesquerías Bentónicas

Las exportaciones de congelados bentónicos han registrado un aumento importante en términos de cantidad y valor, alcanzando en 1985 a 27 millones de dólares, aproximadamente un 30% de los ingresos totales por exportaciones de congelados. Los principales productos de exportación son el loco, el erizo y la almeja, sin embargo, su participación en los volúmenes exportados y en los retornos provenientes de la exportación de congelados bentónicos tiende a disminuir. (Cuadros V.10 y V.11.)

Las exportaciones de loco han estado destinadas fundamentalmente a Japón (83%) y Hong-Kong (12%). En el año 1982 se logra el mayor nivel de exportaciones de loco disminuyendo posteriormente hasta llegar en 1985 a niveles inferiores a la mitad de los volúmenes exportados en 1982 (4.833 toneladas). Como consecuencia del fenómeno oceanográfico "El Niño 1982-1983", la producción de locos congelados disminuye fuertemente, lo que indujo a la Subsecretaría de Pesca a establecer una veda extraordinaria del recurso en la zona comprendida entre Arica y Coquimbo en 1982 por un período de 3 meses. A partir de 1985 esta veda se hizo extensiva a la mayoría de las regiones hasta mayo de 1987.

El loco chileno compete, en los mercados orientales, con el abalón australiano, siendo este último preferido por los consumidores por ser de mayor tamaño y de sabor más agradable para los paladares orientales. El producto chileno ha mantenido su precio en torno al 50% del precio del abalón.

La restricción de disponibilidad del recurso es generalizada a nivel mundial, no esperándose por tanto un aumento de la oferta. Chile, por su parte, si se mantienen las condiciones presentes, a lo más mantendrá los niveles actuales de capturas.

Las cantidades exportadas de erizo en el período 1981-1985 muestran un crecimiento cercano al 15% anual. Se destina exclusivamente al mercado japonés. El principal competidor del erizo chileno es el coreano, el que obtiene precios superiores en un 50% al de Chile.

La oferta chilena de erizos está limitada por la aplicación de vedas permanentes, siendo la más reciente la aplicada a partir del 15 de agosto por un plazo de siete meses.

La restricción de la oferta mundial de ambos productos puede significar un mejoramiento en los precios.

VI Otros Productos Pesqueros

Han ido adquiriendo importancia en los últimos años el cultivo de especies salmonídeas en Chile, iniciándose con la trucha arco iris y posteriormente el salmón del Pacífico. El cultivo de salmón del Atlántico se encuentra sólo a nivel experimental.

El desarrollo de estos cultivos, que en términos comerciales se inicia en 1981, muestra crecimientos importantes. La trucha arco iris de un nivel de producción de 52 toneladas en 1982 llegó a 1.007 toneladas en 1986. El principal mercado de exportación de este producto es Francia, lográndose a partir de 1983 una mayor diversificación de mercados al penetrar en el mercado americano. Se exporta principalmente congelada y en menor proporción fresca y ahumada. Este producto está gravado con un arancel de 12% en el Mercado Común Europeo para las importaciones provenientes de terceros países, situación que afecta a Chile.

El salmón del Pacífico también registra un aumento importante en su producción. En 1982 ésta fue de 184 toneladas, alcanzando en 1986 a 1.144 toneladas. Debido al bajo nivel de consumo interno, esta producción debe destinarse fundamentalmente al mercado externo, el cual ha ido cambiando a través del tiempo; en 1981 el 86% de las ventas externas fueron a Inglaterra; en los años 1982-1983 el principal mercado fue Japón y a partir de 1984 desaparecen como países importadores Inglaterra y Japón, exportándose principalmente a Estados Unidos (58.5%) y Bélgica (36.6%), y en menores volúmenes a Brasil (4.5%).

Chile posee ventajas comparativas para el cultivo de estas especies por las condiciones naturales existentes en la zona sur austral en términos de clima y de reservas hídricas. Estos elementos inciden en el uso de instalaciones más simples con menores requerimientos de inversión y bajos costos de operación, compensando los elevados costos de flete de las exportaciones.

Los principales factores condicionantes de la demanda externa y de los precios del salmón del Pacífico son: estacionalidad de la oferta, obteniéndose los precios más elevados en los meses de invierno del hemisferio norte; tamaño de los salmones y origen del producto, capturado o de cultivo, obteniéndose por los primeros precios superiores entre 1 y 5 dólares con respecto a los de cultivo.

La producción mundial en cultivos en balsas-jaula se estima llegará en 1990 a niveles de 100.000 toneladas, de los cuales se espera que Chile participe con 3.000 toneladas de salmón. La producción chilena de trucha arco iris se estima en 1.500 toneladas. Esto significaría, con respecto a los niveles de 1985, un ingreso adicional de 12.5 millones de dólares a los precios vigentes en 1985.

La producción y exportaciones de algas han tenido un desarrollo espectacular en los últimos años, produciéndose una sobreexplotación del recurso que indujo a la Subsecretaría de Pesca a someterla a ciertas normas de regulación en su extracción.

La principal especie explotada corresponde a la gracilaria, y en menor magnitud lessonia e iridaea. Se exporta esencialmente como materia prima para su posterior elaboración. Los principales mercados para estos productos son Japón (98% de las exportaciones de gracilaria y 53% de lessonia), Estados Unidos, Dinamarca, Francia y Reino Unido.

Las perspectivas de crecimiento son prácticamente nulas por sobreexplotación del recurso. La explotación de praderas de algas gracilaria en las regiones X y XI en la actualidad se encuentran reglamentadas a 4 días de actividad mensual, los primeros cuatro días iniciales de cada mes calendario.

Las posibilidades de expansión de la gracilaria están en el cultivo de praderas artificiales, proceso que se encuentra en sus inicios.

Sin embargo, podría a lo mejor lograrse un aumento de la producción de agar-agar y colagar, producto que utiliza las algas como

materia prima y que obtiene buenos precios en el mercado internacional.

Resumen y Conclusiones

El Sector Pesquero ha mostrado un crecimiento fuerte y sostenido de sus exportaciones en los últimos años. En el período 1980-1986 los volúmenes de productos pesqueros exportados aumentan en 72% mientras las exportaciones totales de bienes crecen en 39%. A nivel de grandes sectores, el sector agrícola (que más que duplica sus volúmenes exportados en el período (1980-1986)) y el sector pesquero son los sectores líderes en el desarrollo de las exportaciones de bienes (Anexo N° 1.A.).

El deterioro en los precios de las exportaciones chilenas (35% de caída en el período) está fuertemente influenciado por el comportamiento de éstos en los productos cobre, harina y aceite de pescado, madera, papel y celulosa.

Las exportaciones totales del sector aumentan de 374,4 millones de dólares en 1980 a 535.5 millones de dólares en 1986, significando un aumento de la participación de este sector en las exportaciones totales de bienes desde un 8% a 12,7%.

Este exitoso balance responde en primer lugar a una abundancia relativa de recursos pesqueros, principalmente pelágicos en la zona norte, próximos a la costa, los que han sido eficientemente explotados por las flotas y plantas industriales como también por el sector artesanal.

La actividad exportadora del sector pesquero está liderada por la harina y aceite de pescado, que representan el 70% de las exportaciones del sector con un valor de 333.2 millones de dólares. Chile ocupa un lugar predominante en el mercado internacional de la harina de pescado, siendo el primer país exportador en el mundo, teniendo con ello una especial participación en la determinación de los precios y formas de comercialización. Sin embargo, se estima que la capacidad exportable de harina de pescado ha llegado a su límite máximo por el potencial de la biomasa disponible y por el rendimiento aconsejable de explotación. En todo caso, en cuanto a recursos pelágicos se refiere, es conveniente observar bruscos cambios del recurso motivado muchas veces por razones ambientales como la Corriente del Niño, lo que puede hacer variar drásticamente los niveles de explotación y composición de las capturas.

El aceite de pescado es un subproducto del proceso de harina de pescado, y su rendimiento depende del contenido de grasa de las especies capturadas, las cuales varían de año en año y de estación en estación.

El aceite de pescado se enfrenta actualmente a una situación de mercado externo en extremo difícil por la abundancia de aceite de palma, lo que ha determinado precios muy bajos.

Anexo N° 1.A

índice de Quantum Exportaciones
(1980 = 100)

	1985	1986
Sector Pesquero	172.86	171.96
Industria Reductora	204.43	197.84
Harina de pescado	212.23	207.88
Aceite de pescado	153.32	131.79
Industria Congelados	75.67	76.42
Pescados congelados	93.23	101.92
Langostinos congelados	42.20	49.28
Camarones congelados	19.89	23.28
Almejas congeladas	97.68	59.71
Erizos congelados	193.33	127.19
Locos congelados	35.01	25.47
Caracoles congelados	121.28	67.35
Industria Conservas	121.16	196.83
Conservas de pescado	90.63	223.18
Conservas de mariscos	169.04	154.04
Otros	123.12	120.60
Algas	97.70	83.68
Agar-Agar	216.58	256.84
Mineros	121.19	125.78
Agrícolas	192.13	217.16
Pecuarios	110.43	198.15
Forestales	109.63	91.36
Industriales	131.89	141.33
Total	128.07	138.95

Fuente: Indicadores de Comercio Exterior. Banco Central de Chile.

Anexo N° 1.B
 índices Valor Unitario Exportaciones
 (1980 = 100)

Sector Pesquero	1981	1982	1983	1984	1985
Industria Reductora					
Harina de pescado	96,40	74,61	91,46	79,33	55,51
Aceite de pescado	95,24	81,95	93,73	75,44	66,17
Industria Congelados					
Pescado congelado	133,55	97,21	101,39	112,00	125,40
Langostinos congelados	153,90	142,28	100,94	99,29	112,87
Camarones congelados	99,48	82,96	78,78	78,09	82,40
Almejas congeladas	77,65	91,49	97,21	101,42	101,50
Erizos congelados	132,95	121,10	98,68	94,15	111,11
Locos congelados	148,76	204,63	132,38	171,13	268,74
Caracoles congelados	106,70	128,57	107,33	93,81	101,41
Industria Conservas					
Conservas de pescado	100,68	112,86	109,99	111,35	102,33
Conservas de mariscos	100,79	109,01	107,98	113,22	128,38
Conservas de crustáceos	60,98	99,33	81,78	67,73	56,98
Otros					
Algas	79,81	84,31	69,17	74,76	84,86
Agar-Agar	116,52	115,03	107,42	109,32	114,96
Sector Minero	81,48	70,89	74,33	64,19	63,26
Cobre	(80,23)	(69,61)	(73,20)	(63,58)	(63,65)
Resto	(85,65)	(76,61)	(79,21)	(66,75)	(61,46)
Sector Agropecuario					
Agrícolas	102,51	96,78	80,36	91,57	92,91
Pecuarios	62,56	73,22	68,91	77,53	65,77
Forestales	126,96	145,79	110,05	89,39	74,12
Sector Industrial	92,53	70,04	63,86	67,77	55,66
Alimenticios	(100,75)	(82,41)	(92,49)	(83,21)	(60,90)
Total	86,58	72,40	71,12	67,75	63,45

Fuente: Indicadores de Comercio Exterior. Banco Central de Chile.

El futuro de las exportaciones de aceite de pescado se ve incierto y en el corto plazo no se vislumbran signos de recuperación del mercado, lo que mantendrá deprimidos los precios por algún tiempo. La autorización del uso de aceite de pescado para la elaboración de mantecas y margarinas en el mercado americano junto al desarrollo futuro del consumo de aceite de pescado con fines farmacéuticos y de salud, permitirán a mediano plazo recuperar al menos los niveles de exportación de 1985.

Las mayores posibilidades de crecimiento de las exportaciones pesqueras chilenas se encuentran en el pescado congelado de especies demersales (merluza austral, congrio, mero, cojinova y otros) y en las conservas de pescado (sardinas y jurel). En ambos casos existen recursos susceptibles de explotarse, y las condiciones de mercado han mostrado dinamismo y expectativas de crecimiento, particularmente durante 1986.

El aumento del consumo de pescado fresco y congelado en Estados Unidos, motivado por el convencimiento del consumidor que ello es bueno para la salud y que evita las enfermedades cardiovasculares, está provocando una fuerte demanda por pescado de carne blanca entre los que se encuentran los demersales de Chile. Para estos mismos productos también se observan mercados muy promisorios en España, Francia, Australia, Hong-Kong y Japón.

Chile puede aumentar significativamente la producción de pescados congelados particularmente la merluza, cojinova, brótula y, con mayor cautela -debido al desconocimiento del potencial del recurso-, congrio, mero y pez espada.

El salmón del Pacífico en cautiverio es otra especie que tiene grandes posibilidades en los mercados de exportación, principalmente el de Estados Unidos, en donde Chile tiene innegables ventajas comparativas en términos de las condiciones ambientales, bajo costo de mano de obra y en particular de los alimentos que se dan a los salmones confinados.

Las conservas de pescados utilizan entre 2% al 4% de los recursos pelágicos capturados en Chile (siendo el resto destinado a la industria reductora), de tal modo que no existen limitaciones de aumentar su producción si es que hay mercados suficientes. Durante el año 1986, Chile ha logrado ocupar mayores espacios en los mercados del Reino Unido, Sudeste asiático y las islas del Pacífico, desplazando a Japón debido a la revaluación del yen. De mantenerse la fortaleza del yen, Chile podrá seguir aumentando su participación en esos mercados.

También existen mercados potenciales de países que atraviesan por situaciones económicas difíciles como Nigeria, Costa de Marfil, Dahomey y Filipinas, que en épocas pasadas demandaron grandes cantidades de conservas de pescados, situación que podría repetirse en caso que se produzca una recuperación en sus economías.

La situación de los moluscos y crustáceos es limitada en cuanto a posibilidades de expansión debido al agotamiento de los recursos principalmente loco, langostinos, ostión y erizo, los cuales están sometidos a vedas para evitar su extinción. Existe una fuerte demanda por estos productos especialmente en los mercados del Oriente (Japón, Taiwán y Hong-Kong), particularmente de locos y erizos congelados, pero en el corto y mediano plazo no se podrán satisfacer estas mayores demandas en las formas tradicionales de exportación, pero sí será interesante ir a la búsqueda de productos finales que incorporen un mayor valor agregado. Mientras no se produzca esta readequación de la producción y considerando que la oferta de estos productos se encuentra limitada a nivel mundial, es posible que esta demanda creciente se traduzca en mejores precios.

Por último, las algas representan otro rubro importante de exportación particularmente la tipo gracilaria. Otra vez nos encontramos ante una sobreexplotación del recurso natural, lo que ha limitado su producción y exportación. Las posibilidades de expansión de la gracilaria están principalmente en el cultivo de praderas artificiales, proceso que se encuentra en sus inicios.

La instalación en Chile de plantas procesadoras de algas para obtener agar-agar y colagar ha redundado en un mayor beneficio para el país, debido al mayor valor incorporado en el producto final y los buenos precios que se están obteniendo en el mercado internacional.

La conclusión respecto de las perspectivas de crecimiento de las exportaciones del sector pesquero a mediano plazo es que éstas no crecerán en más de 10% en el período 1986-1990, ya que el 81% de las exportaciones pesqueras, de mantenerse las condiciones actuales, no tienen posibilidades de expansión.

Referencias

- Banco Central de Chile, *Indicadores de Comercio Exterior*.
Corfo-Ifop, *Análisis de mercado para productos frescos refrigerados y congelados*. AP 86/23.
Corfo-Ifop, *Diagnóstico de las Principales Pesquerías Pelágicas Zona Norte*, septiembre 1985.
Corfo-Ifop, *Diagnóstico de las Principales Pesquerías Pelágicas Zona Centro Sur*, septiembre 1985.
Corfo-Ifop, *Diagnóstico de las Principales Pesquerías Nacionales Bentónicas III, IV y X Región*, septiembre 1985.
Corfo-Ifop, *Diagnóstico de las Principales Pesquerías Nacionales Demersales (Crustáceos)*. Zona Central, octubre 1985.
Corfo-Ifop, *Diagnóstico de las Principales Pesquerías Nacionales Demersales (Peces)* Zona Centro Sur, septiembre 1985.
Corfo-Ifop, *Sistema de Información Pesquera. Principales indicadores de actividad. Serie histórica 1981-1985*.

Corfo-Ifop, *Sistema de Información de Mercado para el sector Pesquero. Serie Estudios Especiales. Informe de Mercado de Productos masivos para consumo humano*, febrero 1986.

Chile Pesquero, Publicación Trimestral.

Escuela de Ciencias. Universidad Católica de Valparaíso. Facultad de Recursos Naturales, *La Pesca en Chile 1986*.

FAO, *Anuario Estadístico de Pesca. Productos Pesqueros*, Vol. 59.

Ifop, *La Industria Pesquera en Chile*, julio 1983.

Prochile, *Chile. Exportaciones, Inversiones, Economía*. Publicación bimestral.

Sernap, *Anuario Estadístico de Pesca 1985*.

ESTUDIO

EFICIENCIA EN LOS PROGRAMAS DE GASTO: UNA ALTERNATIVA PARA EL AHORRO PUBLICO

Hernán Cheyre V. *
José Ramón Valente V. **

El cumplimiento de las metas propuestas por las autoridades económicas para los próximos años en materia de ahorro e inversión, es un aspecto fundamental para poder mantener tasas de crecimiento del PGB del orden de la obtenida en 1986, y de la que se espera obtener en 1987. En este contexto, la contribución del sector público como agente generador de ahorro es crucial para que en definitiva el programa diseñado pueda ser exitoso.

No obstante, se advierte un cierto escepticismo de parte de algunos sectores, en cuanto a la posibilidad de lograr un incremento en la tasa de ahorro del sector público por la vía de disminuir los gastos corrientes. El objetivo de este trabajo es mostrar que hay una serie de áreas y programas en los cuales todavía hay espacio para ajustar el gasto público, incluso sin que ello implique desatender a la población objetivo para la cual fueron creados.

Las cifras globales presentadas en este estudio muestran que lo que puede lograrse en cuanto a un mayor ahorro del sector público es significativo, sólo mejorando la eficiencia con que son administrados los programas de transferencia y de subsidios. Para esto, en algunos casos bastaría con ceñirse estrictamente a la población objetivo para la cual fueron diseñados los programas, y en otras situaciones sería necesario eliminar ciertas restricciones de tipo legal que dificultan una mejor asignación de los recursos.

Ciertamente, una redefinición de dichos programas permitiría avanzar aún más allá, facilitándose así en mayor grado el cumplimiento de las metas propuestas para los próximos años en materia de ahorro interno.

* Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile ;Master en Economía, Universidad de Chicago.

** Ingeniero Comercial, Universidad de Chile.

I Introducción

La discusión sobre el nivel que debe alcanzar el gasto público es motivo de permanentes controversias entre quienes sostienen que el campo de acción del Estado en materias económicas debe limitarse a aquello indispensable para desempeñar un rol eminentemente subsidiario, y entre quienes abogan por una mayor participación estatal en la economía.

Independientemente de cual sea la posición que se tenga en esta materia, parece haber acuerdo en que el ahorro del sector público -es decir, la diferencia entre ingresos corrientes y gastos corrientes- debe incrementarse durante los próximos períodos. Esto, por cuanto los requerimientos globales de ahorro para los próximos años implican un importante esfuerzo en términos de ahorro doméstico, y en este sentido la contribución del sector público es crucial para que en definitiva el programa diseñado sea exitoso.

No obstante la similitud de pareceres que se encuentra en torno a la importancia del ahorro público como tal, aparecen divergencias cuando la discusión se centra en la forma de lograr este propósito. En efecto, los partidarios de una mayor intervención estatal en la economía postulan que el ajuste debe efectuarse a través de una disminución en los gastos corrientes. Por su parte, quienes son proclives a una mayor participación del Estado en la economía, sostienen que sería costoso efectuar ajustes adicionales en los niveles de gasto, de modo que prefieren la alternativa de incrementar los ingresos corrientes. En definitiva, esto último significa subir impuestos.¹

El objetivo de este trabajo es mostrar que hay una serie de áreas y programas en los cuales todavía hay espacio para ajustar el gasto público, incluso sin que ello implique desatender a la población objetivo para la cual fueron creados. El problema de fondo radica muchas veces en la inexistencia de mecanismos adecuados para administrar los recursos asociados a los distintos programas, lo que en definitiva implica incurrir en gastos innecesarios. En algunos casos esto obedece a problemas de control, mientras que en otras situaciones se observan rigideces de tipo legal que dificultan una mejor asignación de los recursos.

El trabajo está organizado de la siguiente forma. En la sección II se presentan los antecedentes generales del problema, que permiten situar la discusión en el contexto adecuado.

1 Para presentar el punto con mayor precisión, cabe señalar que los partidarios de una participación estatal más activa prefieren incluso la combinación de mayores impuestos junto a mayores gastos, mientras que quienes postulan una intervención del Estado en función de un rol subsidiario únicamente, sostienen que además del ajuste requerido en el nivel de gastos corrientes, debe continuarse la política de rebajas tributarias. En el fondo, esto último constituye la única opción para lograr simultáneamente un aumento en la participación del sector privado en la economía, junto a un incremento en la tasa de ahorro del sector público.

En la sección III se analizan los principales programas de transferencia vigentes, desde una perspectiva que enfatiza las posibilidades de ahorro que se presentan para el Fisco, sin que ello implique desvirtuar el propósito con que fueron creados dichos programas. Finalmente, en la sección IV se presentan las principales conclusiones del estudio.

II Antecedentes Generales

II.1 Evolución Gasto Público

Para situar la discusión en un contexto adecuado, es interesante hacer referencia en primer lugar a la magnitud que representa el gasto público hoy en día, y a la evolución que ha experimentado durante la última década.

Los resultados del trabajo de Cheyre y Symon² en cuanto a la evolución del gasto público en el período 1974-1985 se presentan en el Cuadro II.1.

Las cifras presentadas en el Cuadro II.1 fueron estimadas en base a una definición del sector público que incluye las instituciones centralizadas y descentralizadas, las municipalidades y las entidades de previsión. Las empresas públicas, los canales de televisión y las universidades quedaron fuera de la cobertura, pero se incluyen los aportes fiscales realizados a estas entidades.

A la luz de estos antecedentes, es interesante realizar algunos comentarios. En primer lugar, nótese que a partir de 1974 se registra una disminución en el gasto público como porcentaje del PGB, proceso que llega a su punto mínimo en los años 1979 y 1980. Luego, el proceso se revierte, a tal grado que en los años 1982 y 1983 la situación observada en esta materia prácticamente no registra diferencias respecto de los años 1975-1976. Posteriormente, en 1984 se manifiesta un nuevo incremento en el gasto público como proporción del PGB, lo cual obedeció a las políticas fiscales más expansivas implementadas en dicho período. Por último, a partir de 1985 empieza a revertirse la situación nuevamente. Esta situación se ilustra en el Gráfico II.1.

Contrariamente a lo que podría pensarse, por tanto, en virtud de la orientación de las políticas económicas aplicadas en Chile a partir de 1974, al cabo de diez años la importancia del gasto público en relación al PGB no había registrado ninguna variación significativa. En todo caso, los antecedentes relativos a 1985 están indicando una disminución en el gasto público como porcentaje del PGB.

2 H. Cheyre y E. Symon: "Evolución del gasto público en el período 1974-1985". *Revista Economía y Administración*, marzo 1987, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile.

Cuadro N° II. 1
Evolución Gasto Público

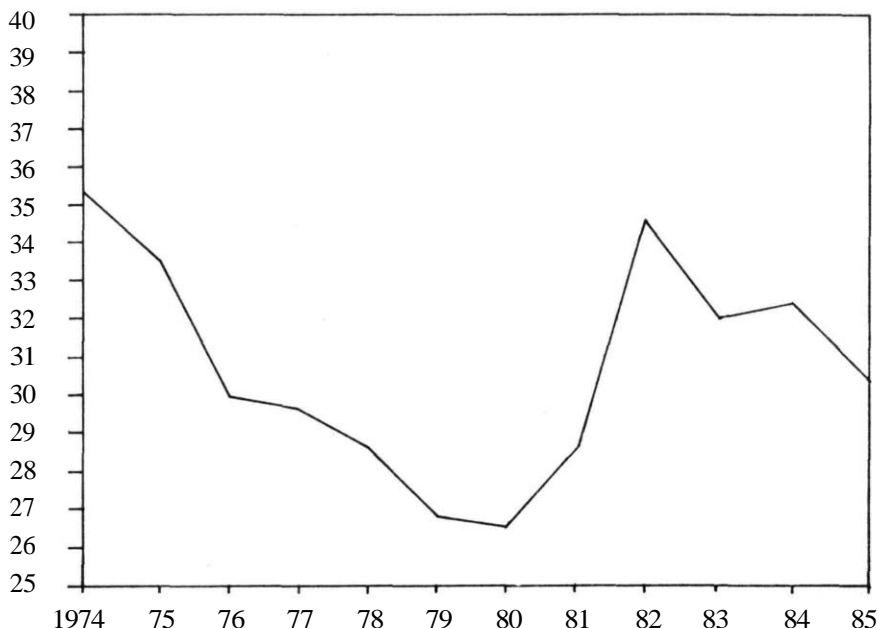
Año	Millones de \$ de 1985	Tasa de crecimiento	% del PGB
1974	759.632,9	—	36,2
1975	613.765,8	-19,2	33,6
1976	571.749,0	- 6,8	30,2
1977	622.469,0	8,9	29,9
1978	649.926,2	4,4	28,9
1979	655.294,9	0,8	26,9
1980	694.706,1	6,0	26,4
1981	791.084,6	13,9	28,5
1982	818.427,2	3,5	34,4
1983	755.479,4	- 7,7	31,9
1984	812.086,8	7,5	32,3
1985	781.795,6	- 3,7	30,3

Tal como se puede apreciar en el Cuadro II.1, si bien el proceso comenzó a revertirse en 1981 -el gasto público creció en 13,9 por ciento, mientras el PGB lo hizo en 5,7 por ciento-, el cambio más significativo se observa en 1982, habiéndose incrementado a 34,4 por ciento la cifra de gasto público expresada como porcentaje del PGB. Este cambio es fácilmente explicable, si se considera que pese a haberse registrado una caída en el PGB de 14,3 por ciento en 1982, el nivel de gasto público incluso aumentó en 3,5 por ciento.³

Por último, cabe señalar que durante el período 1974-1985 el gasto público global se incrementó en 2,9 por ciento en términos reales.

Las cifras recién presentadas sirven para ilustrar también el exceso de ajuste a que se vio sometido el sector privado durante 1982. En efecto, si pese a haberse resentido las posibilidades globales de gasto en la economía -caída del PGB-, hay un sector que no sólo no disminuye proporcionalmente su nivel de gasto, sino que incluso lo incrementa en términos reales, es claro que el otro sector de la economía va a tener que ajustarse en exceso: lo que le corresponde a él mismo, en virtud de los menores ingresos recibidos, además de lo que hubiera debido ajustarse el sector público, también en función de sus menores ingresos, fenómeno que en definitiva no tuvo lugar. Esta situación contrasta con lo observado en 1975, en que el gasto público en términos reales se ajustó en la misma dirección que el PGB.

Gráfico N° II.1

Gasto Público
(En Porcentaje)

II.2 Estructura de gastos en el presupuesto público

Habiéndose ilustrado la evolución del gasto público durante los últimos doce años, corresponde presentar a continuación la estructura del presupuesto público. Esto, con el objeto de dimensionar las magnitudes envueltas en los distintos ítems, y así ilustrar cuáles son las áreas en que se concentra el gasto público.

Para estos efectos, el Cuadro II.2 contiene el resumen del presupuesto público aprobado para 1986, de acuerdo a lo señalado en la Ley de Presupuestos.⁴

Tal como se observa, el 50 por ciento del gasto público (excluyendo el servicio de la deuda) corresponde a prestaciones previsionales y a transferencias corrientes (subsidios).

En el caso de las prestaciones previsionales, ellas están compuestas básicamente por el pago de pensiones. Las transferencias corrientes, sin embargo, incluyen una amplia variedad de programas, todos los cuales representan, en definitiva, el pago de un subsidio.

4 Ley N° 18.473, publicada en el Diario Oficial del 30 de noviembre de 1985.

Cuadro NO II.2
Estructura Gasto Público
Gobierno General^a

	Millones de \$ de 1986 ^b	% del gasto total
Personal	170.145	18,4
Bienes y Servicios	81.988	8,9
Prestaciones previsionales	265.505	28,8
Transferencias corrientes	208.365	22,6
Inversión real	83.408	9,0
Inversión financiera	46.329	5,0
Transferencias de capital	40.408	4,4
Otros	26.396	2,9
Total	922.544	100,0

Fuente: Ley de Presupuestos 1986.

- a Excluye el servicio de la deuda pública, el cual, incluyendo amortizaciones, representa más del 18 por ciento del gasto público del gobierno general.
- b Las cifras en moneda extranjera fueron convertidas a pesos utilizando un tipo de cambio promedio de 200 pesos por dólar.

La naturaleza misma de las transferencias corrientes, así como su importancia relativa en el presupuesto global, justifica plenamente un análisis detallado de sus componentes, para verificar si los recursos involucrados están siendo utilizados eficientemente o no.

Debe tenerse presente que desde la perspectiva de la evolución del ahorro del sector público, el comportamiento que registren los gastos en personal, las compras de bienes y servicios, las prestaciones previsionales y las transferencias corrientes, es fundamental para el logro de las metas programadas. Habiéndose realizado durante los últimos períodos ajustes importantes en los tres primeros ítemes señalados (con excepción de las pensiones asistenciales, que forman parte de las prestaciones previsionales), aún está pendiente una revisión más a fondo de las transferencias corrientes.

II.3 Composición de las transferencias corrientes

De acuerdo a los antecedentes extraídos de la Ley de Presupuestos de 1986, más del 80 por ciento del total de transferencias corrientes corresponde a transferencias efectuadas por el gobierno general al sector privado.

Cuadro N° II.3

Transferencias Corrientes al Sector Privado

	Millones de \$ de 1986	% del Total
Programas de absorción de cesantía	16.500,0	9,3
Asignación familiar y subsidio de cesantía	35.279,5	19,9
Bonificación forestal y de mano de obra	5.119,8	2,9
Programa especial Enacar	253,8	0,2
Fondo Fomento zonas extremas	193,2	0,1
Programa becas Presidente de la República	420,7	0,2
Subvenciones	858,6	0,5
Bonificación deudores hipotecarios	1.305,8	0,7
Fondo Social	9.784,5	5,6
Subvenciones colegios de enseñanza gratuita	64.745,0	36,6
Aportes a universidades e institutos profesionales	25.595,9	14,5
Programa alimentación complementaria	4.674,6	2,6
Subvención a menores	4.869,1	2,8
Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas	6.192,7	3,5
Junta Nacional de Jardines Infantiles	1.079,5	0,6
Total	176.872,7	100,0

Fuente: Ley de Presupuestos 1986.

Los montos asignados por este concepto a los distintos programas se presentan en el Cuadro II.3.

Tal como se aprecia, el 50 por ciento del total corresponde a aportes por concepto de educación, y el segundo ítem en cuanto a importancia relativa corresponde a la cuenta que agrupa el pago de asignaciones familiares y subsidios de cesantía.⁵ Luego se ubica el gasto en los programas de empleo de emergencia y los recursos asignados al Fondo Social. Los restantes programas muestran una importancia relativa bastante inferior, aunque no por ello insignificantes desde el punto de vista global.

5 Aunque en la Ley de Presupuestos no se desglosan estos componentes, los antecedentes disponibles indican que la mayor proporción del total corresponde al pago de asignaciones familiares.

III Análisis de los Principales Programas de Transferencia

III.1 Antecedentes Generales

En base a los antecedentes presentados, en esta sección se analizan los programas de transferencia que comprometen una mayor proporción del presupuesto público en la materia, y se incorporan también las pensiones asistenciales. Estas últimas, aunque están incluidas dentro de las prestaciones previsionales, por su naturaleza y por su importancia relativa en el presupuesto, merecen ser analizadas en forma especial también.

En consecuencia, a continuación se presentan una descripción y análisis de los siguientes programas: Subsidio Único Familiar (el cual se canaliza a través del Fondo Social), Pensiones Asistenciales, Programas de Absorción de Cesantía, Asignaciones Familiares, Subvenciones a Colegios de Enseñanza Gratuita y Aporte a las Universidades.

III.2 Subsidio Único Familiar (Fondo Social)

El Subsidio Único Familiar (SUF) fue creado por la Ley 18.020 de 1981. De acuerdo a lo establecido en dicho cuerpo legal, el propósito del SUF es ayudar a las familias que viven en una situación de extrema pobreza, y que no son beneficiarias de otros subsidios.

El subsidio se paga a las madres por cada hijo menor de 15 años.⁶ Además, a partir de 1982 son también beneficiarias del subsidio las mujeres que presentan más de cinco meses de embarazo.⁷

Uno de los problemas más serios que se observan en la operación del programa es que se ha detectado un número importante de personas que, no formando parte de la población objetivo, reciben los beneficios del programa.

Para dimensionar la magnitud de los recursos que se están filtrando hacia personas fuera de la población objetivo, se puede hacer el siguiente ejercicio, considerando solamente los subsidios otorgados a menores de 15 años.

De acuerdo a antecedentes del INE, el total de la población menor de 15 años en 1985 era de 4.000.000 de personas, aproximadamente. Si se tomara como base que sólo el 20 por ciento más pobre es elegible para el subsidio, se alcanza una población objetivo

Inicialmente, el subsidio lo recibían únicamente los menores de hasta 5 años de edad. Sin embargo, un mes después que el programa había comenzado, se amplió hasta 8 años la edad tope para recibir el subsidio, y posteriormente, en 1984, se volvió a aumentar la edad máxima hasta 15 años.

El subsidio para los primeros cinco meses se paga con efecto retroactivo, de manera que éste cubre de hecho todo el período de embarazo.

Cuadro N° III.1
Subsidio Único Familiar

Año	Niños (Promedio Mensual)	Mujeres Embarazadas (Promedio Mensual)	Costo Total (Millones de Pesos de 1986)
1983	519.764	6.801	5.942,8
1984	699.131	12.866	7.888,3
1985	967.273	11.273	10.014,4

Fuente: Superintendencia de Seguridad Social y Ministerio del Trabajo.

total de 800.000 personas. Sin embargo, en 1985 se otorgó mensualmente un promedio de 967.273 subsidios, lo que representa un 24,2 por ciento de la población total en el tramo de edad correspondiente (ver Cuadro III.1). Este diferencial observado respecto de la población objetivo total tiene un impacto sobre el presupuesto que puede estimarse en 1.204 millones de pesos anuales, de acuerdo a las cifras disponibles para 1985.

Si se considera como población objetivo solamente al 14,7 por ciento del total, de acuerdo a los resultados obtenidos por el Mapa de la Extrema Pobreza confeccionado en base al censo de 1982, el ahorro que significaría para el Fisco remitir el programa a la población objetivo puede estimarse en 2.730 millones de pesos anuales.

Otro problema que conviene mencionar en esta materia, y que es independiente del anterior, se refiere a que parte de los beneficiarios del SUF están recibiendo simultáneamente la asignación familiar. De acuerdo a antecedentes recogidos por Odeplan en una encuesta realizada en enero de 1986 a los beneficiarios del SUF en una de las comunas de Santiago, se pudo constatar que el 8,2 por ciento recibía la asignación familiar por las mismas causales. Pese a que la muestra es pequeña, las cifras revelan que el problema existe, aunque no necesariamente de la magnitud señalada por dicho indicador.

¿Por qué se produce el sobredimensionamiento del programa?

La ley establece que serán las municipalidades respectivas, y específicamente los alcaldes, las encargadas de verificar que el postulante cumpla con los requisitos exigidos para acceder al subsidio. Una vez certificados los requisitos, el alcalde deberá dar aviso al Servicio de Seguro Social, para que se proceda al pago del subsidio.

Tal como se puede apreciar, el organismo que certifica la concurrencia de los requisitos, y que, en la práctica, es el que otorga el subsidio, no tiene relación con el organismo o entidad que lo paga.

De esta forma, están ausentes los incentivos para llevar a cabo una revisión acuciosa de los requisitos de los postulantes, lo que desemboca finalmente en un pago excesivo de subsidios.

Además de lo anterior, la ley señala que debe ser el propio beneficiario del subsidio quien dé aviso en caso de que alguno de los requisitos que dieron origen al otorgamiento del mismo, deje de concurrir.⁸ Claramente, el menos interesado en dejar de percibir el subsidio es el beneficiario, de modo que esta disposición contribuye fuertemente a que tenga lugar la duplicidad mencionada en un párrafo anterior.

Por todo lo señalado, para mejorar la asignación de los recursos destinados a este programa, en el sentido que se otorgue el subsidio solamente a la población objetivo, sería conveniente diseñar un sistema que contenga incentivos para el organismo encargado de revisar los requisitos de los postulantes, antes de otorgar el subsidio. Para ello, una buena forma sería vincular de alguna manera el organismo o institución que financia el subsidio, con el que los otorga, de manera que se produzca una coincidencia de intereses que implique automáticamente una mejor fiscalización.

III.3 Pensiones Asistenciales

El régimen de pensiones asistenciales fue establecido por el DL N° 869 de 1975. El propósito de este subsidio es ayudar a las personas mayores de 65 años e inválidos mayores de 18 años, que se encuentran en una situación de extrema pobreza.

El programa fue creado con el objetivo de ayudar al grupo de personas señalado en el párrafo anterior que, por alguna razón, no ha podido obtener este beneficio del régimen previsional vigente.

Para hacerse acreedor a este beneficio, es necesario que la persona carezca de recursos. Según lo establece el cuerpo legal que creó este régimen, "se entenderá que carece de recursos la persona que no tenga ingresos propios, o de tenerlos, ellos sean inferiores al 50 por ciento de la pensión mínima". En el caso de las pensiones por invalidez, la persona deberá además certificar su condición de incapacitada permanente para trabajar, o que haya sufrido una merma importante en sus condiciones físicas, que no le permitan procurarse un ingreso necesario para su subsistencia.

La ley establece que la pensión asistencial será equivalente a un tercio de la pensión mínima,⁹ y que ésta se irá incrementando a una tasa de 10 por ciento cada 52 semanas, no pudiendo exceder el 50 por ciento de la pensión mínima. Finalmente, la ley establece que

8 Los inspectores del trabajo, del Servicio de Impuestos Internos o del Servicio de Seguro Social que tomen conocimiento del cobro indebido, deben comunicarlo a la municipalidad respectiva.

9 La pensión mínima fue de alrededor de 3.400 pesos por mes en 1985.

las pensiones deberán ser otorgadas y pagadas por el Servicio de Seguro Social.

El principal problema que se observa respecto de la aplicación de este programa radica en la fuerte expansión que se ha registrado. Desde la creación del programa en 1975, el número de pensiones otorgadas ha ido aumentando constantemente, y esto es algo que está dentro de lo esperado, puesto que la población evoluciona en la misma dirección. Sin embargo, la tasa de crecimiento de las pensiones, tanto de vejez como de invalidez, ha sido superior a cualquier proyección basada en el crecimiento de la población. En efecto, mientras el crecimiento vegetativo de la población se puede estimar en promedio en 1,7 por ciento por año, las pensiones asistenciales en el período 1975-1985 crecieron en promedio en un 27,3 por ciento por año.

El significado concreto del abultado crecimiento en el número de pensiones, es que se ha sobrepasado la población objetivo para la cual fue creado el programa. Para ilustrar la magnitud del problema, considérese que en el caso de las pensiones por invalidez para personas mayores de 18 años, el total de la población en ese tramo de edad era de aproximadamente 7.500.000 personas en 1985.

Si el propósito del programa fuera cubrir el 20 por ciento más pobre, y considerando que la tasa de invalidez en el país puede ser estimada en 3,0 por ciento,¹⁰ se obtiene que la población objetivo no debería superar las 45.000 personas.¹¹

Observando el Cuadro III.2 se aprecia que en diciembre de 1985 había 151.973 beneficiarios de pensiones de invalidez. Esto significa que se otorgaron pensiones de invalidez a más de 100.000 personas que no están dentro de la población objetivo del programa, ya sea porque no pertenecen al 20 por ciento más pobre, o bien porque no son inválidas.

Considerando que la pensión promedio en 1985 fue de 3.500 pesos por mes, el costo "adicional" que le significó al Fisco el pago de pensiones de invalidez a personas fuera de la población objetivo puede estimarse en una cifra aproximada a 4.500 millones de pesos.

En el caso de las pensiones de vejez, las proyecciones realizadas a partir del censo de 1982 indican que la población mayor de 65 años de edad era de aproximadamente 685.000 personas en 1985. Suponiendo que el programa cubriera a todas las personas en ese tramo de edad que no están recibiendo una pensión del sistema de seguridad social,¹² la población objetivo del programa puede ser es-

10 Esta tasa fue estimada a partir de datos extraídos del censo de población realizado por el INE en 1982.

11 Para llegar a esta cifra es necesario suponer que la tasa de invalidez es la misma en los distintos tramos de ingresos.

12 Las personas que recibieron una pensión del sistema de seguridad social en 1985 son aproximadamente 560.000.

Cuadro N° III.2
Pensiones Asistenciales
(Stock a Diciembre de Cada Año)

Año	Vejez	Invalidez	Total	Costo Total (Mill. Pesos de 1986)
1975	32.741	719	33.640	730,9
1976	33.143	4.216	37.359	1.320,3
1977	59.704	11.970	71.674	2.431,3
1978	81.578	19.862	101.440	3.500,4
1979	92.430	28.653	121.083	4.266,7
1980	103.188	36.821	140.009	6.803,2
1981	120.836	49.186	170.122	9.017,8
1982	134.916	66.669	201.584	11.345,0
1983	154.556	97.470	252.026	13.398,4
1984	167.514	127.952	295.466	17.217,9
1985	175.040	151.973	327.013	16.959,2

Fuente: Superintendencia de Seguridad Social.

timada en 120.000 personas.¹³ Sin embargo, el Cuadro III.2 muestra que 175.000 pensiones fueron otorgadas en 1985 por este concepto.

Si se hubieran otorgado solamente las pensiones correspondientes a la población objetivo estimada (120.000), el Fisco podría haber ahorrado 2.400 millones de pesos en 1985.

Considerando en forma conjunta lo concerniente a las pensiones asistenciales por concepto de invalidez y de vejez, es posible observar que si el programa se hubiera ceñido estrictamente a la población objetivo que motivó su creación, el ahorro para el Fisco habría sido de 6.900 millones de pesos en 1985.

Nuevamente, la pregunta que surge es por qué se genera un sobredimensionamiento del sistema. La respuesta, en términos generales, puede encontrarse al considerar que el organismo encargado del financiamiento del programa no es el mismo que emite los certificados necesarios para el otorgamiento de la pensión, de tal manera

13 Debe notarse que no se ha considerado el 20% más pobre de las personas mayores de 65 años, sino que implícitamente se ha supuesto que los más pobres son aquellos que no reciben ninguna pensión del sistema. Sin embargo, la ley establece que sólo los que no reciban ingresos (propios o de la familia) suficientes para mantenerse son acreditables para recibir la pensión. Luego 120.000 personas es aún una sobreestimación de la población objetivo.

que no están presentes los incentivos para ceñirse estrictamente a lo dispuesto por la ley correspondiente.

Hasta el año 1985, los encargados de emitir los certificados de escasez de recursos eran las municipalidades respectivas. En el caso de los certificados de invalidez, a pesar de haber existido organismos especialmente concebidos para estos propósitos, como lo son las Comisiones de Medicina Preventiva e Invalidez (Compin), en la práctica bastaba la firma de un médico (no necesariamente funcionario de las Compin) para acreditar dicha condición. A lo anterior debe agregarse que el organismo encargado de pagar la pensión es el Servicio de Seguro Social (SSS), completándose así una amplia gama de instituciones participando en el proceso.

Los mecanismos que puedan implementarse a futuro para lograr que el programa beneficie sólo a las personas pertenecientes a la población objetivo, deberán contener incentivos correctos para las instituciones involucradas. Esto significa que el organismo encargado de seleccionar a las personas beneficiarias del programa debe internalizar el costo que significa extender este subsidio a personas que están fuera de la población objetivo. Por ejemplo, en la medida que los recursos disponibles por estas instituciones para otros usos estén condicionados al gasto incurrido por concepto de pensiones asistenciales, habrá un incentivo para asignar los subsidios en forma correcta. El límite por el otro lado se determina por la misma ley, en cuanto a que no se podrá negar el beneficio a las personas que son elegibles para el mismo.

III.4 Programas de Absorción de Cesantía

Estos programas se iniciaron en el año 1974, con la creación del Programa de Empleo Mínimo (PEM). De acuerdo a lo establecido en el cuerpo legal que lo creó,¹⁴ así como en las circulares emitidas por el Ministerio del Interior con el objetivo de regular su funcionamiento, se deja claro que el PEM debe entenderse solamente como una ayuda de carácter transitorio, mientras el beneficiario encuentra una fuente de trabajo estable. Consecuentemente, el aporte en dinero que ello contemplaba adoptó la categoría de subsidio fiscal, de un monto inferior al salario mínimo, de modo de no desincentivar la búsqueda de un trabajo permanente.

Uno de los elementos característicos del PEM desde el momento de su creación ha sido la introducción de sucesivas modificaciones en los requisitos para participar en el programa. Esto significa que, en el hecho, la población beneficiaria se ha ido modificando a través del tiempo, habiéndose sobrepasado en muchos casos la población objetivo para la cual fue creado el PEM.

Como consecuencia de un cierto descontrol que parece haberse manifestado en el PEM, así como también por los efectos de la se

14 DL NO 603, agosto, 1974.

Cuadro N° III.3

Programas de Absorción de Cesantía
Número de Beneficiarios
(Promedios Mensuales)

Año	PEM	POJH	Total
1975	60.579	—	60.579
1976	171.987	—	171.987
1977	187.650	—	187.650
1978	145.792	—	145.792
1979	133.923	—	133.923
1980	190.673	—	190.673
1981	175.600	—	175.600
1982	225.325	20.300	245.625
1983	341.600	161.200	502.800
1984	167.559	168.697	336.256
1985	123.698	190.024	313.672

Fuente: INE.

vera recesión económica que afectó al país en 1982, en dicho período se creó un nuevo programa de emergencia, pero esta vez destinado sólo a los jefes de hogar (POJH), y con una remuneración superior a la del PEM.

Con todo, la evolución del número de personas beneficiadas por los programas de absorción de cesantía se presenta en el Cuadro III.3.

Las cifras del Cuadro III.3 muestran que en 1982 y 1983 se registró un incremento significativo en el número de beneficiarios de los programas de empleo de emergencia.

En consideración al volumen de recursos comprometido con los programas de absorción de cesantía, en 1982 el Ministerio del Interior decidió realizar una encuesta a los beneficiarios del PEM a través del país, con el propósito de evaluar el grado en que se estaban cumpliendo los objetivos para los cuales fue creado el programa. Los principales resultados del estudio se presentan a continuación:¹⁵

El 47,3 por ciento del total correspondía a personas sin experiencia previa de trabajo.

El 52,3 por ciento del total eran mujeres.

15 "Características del Programa de Empleo Mínimo", Departamento de Economía, Universidad de Chile, 1982.

El 35,3 por ciento del total eran mujeres sin experiencia previa de trabajo.

El 67 por ciento del total declaró no estar buscando un trabajo estable.

El 16,8 por ciento del total declaró poseer algún tipo de enfermedad permanente.

El 6,2 por ciento del total declaró ser inválido.

Es interesante comparar estos resultados con aquellos correspondientes a la fuerza de trabajo como un todo. De acuerdo a los antecedentes del INE, las personas sin experiencia previa corresponden sólo a un 3 por ciento del total de la fuerza de trabajo. Con respecto a la participación de las mujeres, cabe señalar que el nivel de la fuerza de trabajo corresponde sólo a un 30 por ciento del total. Considerando conjuntamente a las mujeres sin experiencia previa en el mercado laboral, ello no excede el 1,5 por ciento del total de la fuerza de trabajo.

Los resultados del estudio en cuestión mostraron claramente que el PEM no estaba cumpliendo los objetivos para los cuales había sido creado, puesto que un número importante de beneficiarios del subsidio estaba fuera de la población objetivo para la cual se creó el programa. De acuerdo a los mismos antecedentes de este estudio de la Universidad de Chile, sólo entre un 50 y un 60 por ciento del total de adscritos al PEM podría ser considerado como parte de la fuerza de trabajo.

Como consecuencia de la evolución que estaba siguiendo el PEM, se decidió empezar a cortarlo paulatinamente, creándose simultáneamente el POJH, que, tal como se señaló, sólo está abierto a los jefes de hogar.

El Cuadro III.3 muestra que la disminución en el número de beneficiarios de los programas de absorción de cesantía ha sido significativa, y lo que es realmente importante, también se observa que la tasa de desempleo ha evolucionado en la misma dirección. La evolución de la tasa de desempleo y del número de beneficiarios de los programas de absorción de cesantía en el Gran Santiago, se presenta en el Cuadro III.4.

Las cifras del Cuadro III.4 son concordantes con la estimación del estudio de la Universidad de Chile, en cuanto a que sólo una fracción del total de adscritos al PEM pertenecía a la fuerza de trabajo. Si esto no hubiese sido cierto, la contracción en los programas de absorción de cesantía habría desembocado en un incremento de las tasas de desocupación, en un porcentaje equivalente a aquella fracción de los desplazados de los programas de absorción de cesantía, que, perteneciendo a la fuerza de trabajo, no hubieran encontrado un empleo alternativo. Si bien la magnitud del crecimiento en la ocupación que se ha registrado durante los últimos años ha sido importante - 8 por ciento anual, en promedio, en el Gran Santiago -, ello claramente no hubiera podido absorber a la totalidad de los be-

Cuadro N° III.4
Desocupación y Programas de Absorción de Cesantía
Gran Santiago
(Diciembre de Cada Año)

Año	Tasa Desocupación (%)	Beneficios Programas Absorción Cesantía (Miles de Personas)
1980	10,7	29,0
1981	13,5	22,1
1982	21,3	113,2
1983	20,4	215,5
1984	15,9	128,2
1985	13,8	110,6

Fuente: Universidad de Chile.

neficiarios desplazados de los programas de absorción de cesantía, además de la nueva fuerza de trabajo que se incorpora al mercado laboral. Este es un indicador indirecto de que sólo una fracción del total de adscritos a los programas de absorción de cesantía pertenecen a la fuerza de trabajo, puesto que la tasa de desocupación incluso disminuyó.

El ahorro de recursos que le ha significado al Fisco esta mayor eficiencia en la administración de los programas de absorción de cesantía ha sido considerable. Sin embargo, dado que en esta primera etapa ya se realizó un ajuste importante, es altamente probable que el porcentaje de los actuales adscritos a los programas de empleo de emergencia, que pertenecen efectivamente a la fuerza de trabajo, sea mayor que lo que se observó en la encuesta realizada en 1982.

El ahorro de recursos que le significaría al Fisco la continuación de este proceso es difícil de estimar, por cuanto no se dispone de antecedentes recientes sobre la materia que se comenta. En todo caso, considérese a modo de referencia que aunque sólo un 10 por ciento de los actuales adscritos no perteneciera a la fuerza de trabajo, el ahorro potencial para el Fisco sería cercano a 1.500 millones de pesos anuales. Sin embargo, a esto debe agregarse que la mantención de las actuales tasas de evolución de los niveles de actividad económica va a permitir la continuación del proceso de disminución de las tasas de desocupación, y esto de por sí va a significar un ahorro importante de recursos para el Fisco.

III.5 Asignación Familiar¹⁶

La asignación familiar es un beneficio al cual tienen acceso todos los trabajadores dependientes de los sectores público y privado; los trabajadores independientes afiliados a un régimen de previsión;¹⁷ los anteriores que se hallen en goce de subsidio de cualquier naturaleza o en goce de pensiones de cualquier régimen previsional; y otros casos consignados en el DFL N° 150 de 1981.

Respecto de los causantes de la asignación familiar, la legislación establece que serán la cónyuge; los hijos y los adoptados hasta los 18 años, y los mayores de esta edad y hasta los 24 años, solteros, que estén estudiando, y otros casos que precisa el cuerpo legal señalado.

El punto central que cabe resaltar en relación a este tema es que se trata de un beneficio al cual tienen acceso todas las personas que cumplan con los requisitos señalados, independientemente del nivel de ingreso del beneficiario, y por el cual se recibe un subsidio mensual, que es igual para todos los causantes del beneficio.

En consecuencia, se trata de un programa que, desde el punto de vista de la equidad, es regresivo.

El sistema se financia con cargo a un fondo, denominado Fondo Único de Prestaciones Familiares y Subsidios de Cesantía, el cual se nutre exclusivamente de los aportes fiscales determinados en la Ley de Presupuestos de los respectivos años.

El sistema opera sobre la base de un programa anual, propuesto por la Superintendencia de Seguridad Social, el cual contiene el presupuesto para el año correspondiente, preparado en función de lo que se espera sea el número de asignaciones familiares que deberá pagarse.

Aunque las cifras publicadas en la Ley de Presupuestos no diferencian lo que corresponde a asignaciones familiares propiamente, de los subsidios de cesantía, los antecedentes disponibles permiten estimar en más de 25.000 millones de pesos el gasto en asignaciones familiares durante 1986.

No habiendo información disponible respecto de la distribución de los beneficios por tramos de ingreso, tampoco es posible cuantificar el ahorro potencial que le significaría al Fisco la delimitación de este programa a determinados tramos de ingreso.

Sin embargo, considérese a modo de referencia que si tan sólo se dejara fuera de este programa al 5 por ciento de los actuales beneficiarios de más altos ingresos, ello le significaría al Fisco un ahorro potencial de aproximadamente 1.250 millones anuales.

16 El Sistema Único de Prestaciones Familiares y de Subsidios de Cesantía se rige por el texto refundido de las normas del sistema, que está contenido en el DFL NO 150, de 1981.

17 En este caso, sólo si al 1° de enero de 1974 contemplaban entre sus beneficios el de la asignación familiar.

III.6 Aportes a la educación

El volumen de recursos destinado al sector educacional hace de este rubro el más importante dentro de las transferencias corrientes al sector privado. En efecto, para 1986 la Ley de Presupuestos contempla un aporte de 90.341 millones de pesos por este concepto, de los cuales 64.745 millones de pesos corresponden a subvenciones a colegios de enseñanza gratuita (educación escolar básica y media) y 25.596 millones se canalizan a las universidades e institutos profesionales.¹⁸

Debido a la importancia relativa de los montos involucrados en este ítem, se analizará por separado lo referente a la educación primaria y secundaria, y lo que corresponde a la educación superior.

III.6.1 Subvenciones a Colegios de Enseñanza Gratuita

Las instituciones que proveen educación primaria y secundaria pueden ser separadas en cuatro grupos, en función de los mecanismos de financiamiento y de gestión:

- a Instituciones Fiscales,
 - b Instituciones Municipales,
 - c Colegios particulares gratuitos,
 - d Colegios particulares pagados.
- a Las instituciones fiscales son aquellas que están directamente financiadas y administradas por el Ministerio de Educación.
 - b Las instituciones municipales son aquellas cuya administración ha sido transferida desde el Ministerio de Educación a las municipalidades. Estas instituciones se financian a través de un subsidio mensual pagado por el Fisco, por cada estudiante atendido.¹⁹
 - c Los colegios particulares gratuitos son administrados por sus dueños, y financiados de la misma forma que las instituciones traspasadas a las municipalidades.
 - d Los colegios particulares pagados son aquellos que no reciben ningún tipo de subsidio de parte del Fisco, y por lo tanto son libres para determinar el monto de la matrícula y colegiatura.

En los últimos 12 años se han implementado varias reformas al sistema de educación básica y media, tendientes a aumentar la co-

18 El ítem "educación" abarca un 53 por ciento del total de transferencias corrientes al sector privado.

19 El subsidio promedio en 1985 fue de alrededor de 1.700 pesos mensuales por alumno.

bertura y la calidad de educación que es impartida o financiada por el Estado.²⁰ Entre éstas se cuentan el proceso de municipalización y el sistema de subvenciones.

En la actualidad, el sistema educacional chileno atiende a 2.058.796 niños en educación básica, y a 663.000 estudiantes en la enseñanza media. De este total, aproximadamente el 95 por ciento financia su educación con recursos fiscales. Cabe hacer notar que en 1985 la matrícula de educación básica correspondió al 90 por ciento de la población total entre 6 y 14 años.

Pese a que las reformas implementadas inducen a una mayor eficiencia en la operación del sistema, aún es posible detectar algunos problemas que limitan la calidad de la educación impartida, y que incluso significan un mayor costo para el Fisco.

En efecto, el cuerpo legal que reglamenta el régimen de subvenciones a colegios particulares gratuitos, establece, entre otras cosas, que en "... las exigencias de ingreso o permanencia, no figuren cobros ni aportes económicos, directos, indirectos o de terceros, tales como fundaciones, corporaciones, entidades culturales, deportivas, etc., o de cualquier naturaleza que excedan los derechos de escolaridad y matrículas autorizadas por la presente".²¹

Más adelante, el mismo cuerpo legal establece que los centros de padres podrán cobrar un máximo de media unidad tributaria mensual, y que el aporte tendrá el carácter de voluntario. Además, el artículo 15 faculta a los establecimientos subvencionados de enseñanza media a cobrar un monto mensual libremente fijado, pero a la vez voluntario para el apoderado. De este monto, sin embargo, un 35 por ciento será descontado de la subvención recibida.

Debido a las disposiciones legales mencionadas, las familias en general, y especialmente las que tienen niños en la enseñanza básica, se ven enfrentadas al dilema de aceptar el nivel de calidad de educación que se puede obtener en los colegios subvencionados, o de tener que pagar un monto significativamente superior (sobre 5.000 pesos mensuales), accediendo así a un tipo de educación que potencialmente es de superior calidad.

Una flexibilización de las disposiciones legales sobre la materia, especialmente en lo relativo a la educación básica, que permita a las familias suplementar la subvención fiscal, obviamente les permitiría acceder a un tipo de educación de superior calidad a la que se obtiene con la sola subvención estatal. Si al mismo tiempo ello se complementa con un cierto descuento de la bonificación fiscal a quienes opten por esta alternativa, ello permitirá simultáneamente un ahorro de recursos fiscales.

Considerando que aproximadamente un 95 por ciento de los estudiantes de educación básica y de enseñanza media están siendo

20 En 1985, cerca del 95 por ciento de los estudiantes primarios y secundarios fueron financiados por el Fisco.

21 DL NO 3.476, Artículo 30.

financiados por el Fisco, es altamente probable que una proporción significativa de ellas esté dispuesta a pagar con recursos propios una cierta mejoría en la calidad de la educación recibida por sus hijos.

Suponiendo que en promedio cada familia esté dispuesta a pagar \$ 500 adicionales mensualmente, para obtener una mejor calidad de la educación para sus hijos que la que obtiene con la subvención del Fisco, y al mismo tiempo el gobierno redujera la subvención mensual en \$ 200, el Fisco podría haber ahorrado 5.700 millones de pesos durante 1985, y la calidad de la educación recibida habría sido también mayor.²²

Este es sólo un ejemplo con el propósito de ilustrar que pequeñas modificaciones podrían permitir un significativo ahorro de recursos para el Fisco, alcanzándose simultáneamente un mejoramiento de la calidad de la educación.

III.6.2. Aportes a las Universidades e Institutos Profesionales

Con la promulgación del DFL N° 4 en 1981, se establecieron nuevas normas de financiamiento para las universidades y algunas entidades de educación superior.

Los objetivos perseguidos con esta normativa eran básicamente dos:

- i Introducir elementos de competencia en la obtención de los fondos, de manera que las universidades estuvieran incentivadas a mejorar el nivel académico de la enseñanza que imparten, y
- ii Generar un sistema de financiamiento que permitiera acceder a la educación superior a personas de escasos recursos que no están en condiciones de financiar el valor de la matrícula por sus propios medios.

Para lograr estos objetivos, el mencionado cuerpo legal estableció los siguientes mecanismos de financiamiento.

A Aporte Fiscal Directo

Este aporte proviene de fondos específicamente destinados a este propósito. Su distribución entre las instituciones de educación superior se efectúa en base a un criterio histórico y los porcentajes

22 Por supuesto, el monto adicional que cada familia está dispuesta a pagar para obtener una mejor calidad de la educación no es independiente del monto de la subvención entregada por el Estado. Si el subsidio es reducido, lo más probable es que las personas estén dispuestas a pagar también una menor cantidad adicional. De todas formas el ejemplo es válido para ilustrar el punto de fondo.

correspondientes a cada institución quedan establecidos por ley (Artículo N° 2, del DFL N° 4 de 1981).

La ley de financiamiento universitario establece que este aporte deberá ir disminuyendo como porcentaje de los aportes totales, hasta llegar a un 33,3% en 1985. Se estipula que este porcentaje debe mantenerse en los períodos siguientes.

B Aporte Fiscal Indirecto

Este aporte también proviene de fondos específicamente destinados a este propósito. Su distribución entre las universidades se efectúa en base a un factor que incentiva a las instituciones de educación superior a captar a los alumnos que hayan obtenido los más altos puntajes en la Prueba de Aptitud Académica (PAA).²³

El monto de los recursos asignados por este concepto debiera haberse incrementado, según lo establece la ley, hasta llegar a un 33,3% del aporte total en el año 1985.

C Crédito Fiscal Universitario

Este aporte corresponde a una línea de crédito destinada a los estudiantes universitarios que requieran de ayuda para cancelar los aranceles de matrícula. Por constituir un crédito, este aporte deberá ser devuelto al Estado por el beneficiario. La ley establece que esto deberá llevarse a cabo a contar del tercer año de egreso, y en un máximo de 10 cuotas anuales. El crédito devengará un interés de 1 por ciento real anualmente.

De acuerdo a lo estipulado en el DFL N° 4, el monto de los recursos asignados por este concepto deberá ir incrementándose en el tiempo, hasta llegar en 1985 a un 33,3% de los recursos totales aportados por el Fisco a las universidades.

Si se observan los montos que se han asignado a la educación superior durante los últimos años, así como su composición, es posible verificar que se ha estado lejos de cumplir con los porcentajes establecidos en el DFL N° 4 (ver Cuadro III.5).

En base a los antecedentes presentados, en este capítulo se analiza la posibilidad de ahorrar recursos fiscales, en el contexto de lo establecido por el DFL N° 4. Específicamente, se analizan los siguientes aspectos. En primer lugar, se estudia el efecto de que la participación en el total de los fondos destinados a crédito fiscal sea inferior a lo estipulado por la ley. En segundo término, se analiza el problema derivado de que sólo una fracción del crédito fiscal otorgado en períodos anteriores está siendo recuperado.

23 Inicialmente, este mecanismo operó en base a la proporción de alumnos que cada institución captara de entre los 20 mil mejores puntajes en la PAA. El sistema que operó en 1986 aparece descrito en detalle en el Art. 27 de la Ley de Presupuestos del mismo año.

Cuadro N° III.5

Aporte Fiscal a Educación Superior
(Millones de \$ de cada año y % del Total)

	1984 (%)		1985 (%)		1986 (%)	
Aporte Directo	12.816,9	64,4	14.945,0	65,7	16.692,3	65,2
Aporte Indirecto	2.054,7	10,4	2.396,0	10,5	2.730,3	10,7
Crédito Fiscal	4.961,8	25,0	5.417,0	23,8	6.173,2	24,1
Total	19.833,5	100,0	22.758,0	100,0	25.595,9 ^a	100,0

Fuente: Leyes de Presupuesto.

a Esta cifra fue suplementada posteriormente en 400 millones de pesos, a través de un aporte al Fondo de Ciencia y Tecnología.

Efectos de No Haber Cumplido lo Dispuesto por el DFL N° 4 en Cuanto al Porcentaje de los Fondos Destinados al Crédito Fiscal

Al analizar este punto, es importante tener presente que el país enfrentó un período recesivo justo después de la dictación del DFL N° 4, que obligó a modificar lo dispuesto por éste en cuanto a los montos totales asignados a la educación superior. En el entendido que esto obedeció a una situación objetiva de escasez de recursos, no sólo del Fisco sino que del país entero, el análisis se centrará sólo en los efectos de no haber cumplido lo dispuesto por el DFL N° 4 en cuanto a la repartición de los recursos por la vía de los distintos mecanismos considerados (aporte fiscal directo, aporte fiscal indirecto y crédito fiscal universitario).

El porcentaje que ha representado el crédito fiscal respecto de la suma del aporte fiscal directo más el aporte fiscal indirecto, se presenta en el Cuadro III.6. En el mismo cuadro, se incluye lo que estipula el DFL N° 4 sobre la materia.

Al comparar ambas columnas del Cuadro III.6 se observa que entre 1981 y 1984 los porcentajes establecidos por el DFL N° 4 prácticamente coinciden con las cifras efectivas. Sin embargo, a partir de 1985 se observa un cambio sustancial respecto de los períodos anteriores. En efecto, el DFL N° 4 estipulaba que en dicho período debió haberse distribuido como crédito fiscal una cantidad de recursos equivalente al 40 por ciento de la suma de los recursos otorgados por la vía del aporte fiscal directo e indirecto. Las cifras muestran que en definitiva el crédito fiscal asignado en 1985 correspondió sólo al 31,2 por ciento de la suma de los aportes fiscales directos e indirectos. La diferencia observada en 1986 es aún mayor, ya que según lo dispuesto en la Ley de Presupuestos los recursos

Cuadro N° III.6
Crédito Fiscal en Relación a
Aportes Directos e Indirectos (%)

Año	Porcentaje Efectivo	Porcentaje estipulado en DFL N° 4
1981		7,0
1982	15,1	15,0
1983	25,7	23,0
1984	33,4	30,0
1985	31,2	40,0
1986	31,8	50,0

canalizados a través del crédito fiscal alcanzarían sólo el 31,8 por ciento del total otorgado por las otras vías, estableciéndose en el DFL N° 4 que dicha fracción debería corresponder al 50 por ciento.

El significado de lo anterior en términos de recursos se presenta en el Cuadro III.7.

Además del impacto que la desviación observada tiene en el corto plazo respecto del número de alumnos que pueda acceder al crédito fiscal, esta desviación con relación a lo dispuesto en el DFL N° 4 tiene efectos a futuro, cuando se recupere el crédito fiscal otorgado en estos años.

Como una forma de ilustrar y dimensionar la importancia de este fenómeno, se construyó el Cuadro III.8.²⁴ En este cuadro se muestra la evolución comparativa de los retornos anuales que debería percibir el Fisco por los créditos otorgados, y los retornos que hubiera percibido si los recursos se hubieran distribuido de acuerdo a los porcentajes establecidos en el DFL N° 4. Este ejercicio considera que a partir de 1986 se mantiene constante en términos reales el volumen global aportado a las universidades, en 25.995 millones de pesos. En consecuencia, los montos canalizados a través del crédito fiscal corresponderán a un tercio de ese total (8.665 millones de pesos).

Hay dos aspectos interesantes de destacar a partir del Cuadro III.8. El primero de ellos es que, independientemente de si se cum-

24 Para proyectar los reembolsos por concepto de crédito fiscal se supuso que el monto de recursos otorgados desde 1987 y en adelante se mantendrá igual en términos reales a los recursos entregados en 1986. Además, se supuso que el estudiante empezaba a pagar 7 años después de haber recibido el crédito (5 años de estudio y 2 años de gracia). Finalmente, se supuso que todos los estudiantes amortizaban el préstamo en 15 años a una tasa de interés del 1 por ciento real anual.

Cuadro N° III.7

Recursos Destinados a Crédito Fiscal
(Millones de Pesos de 1986)

Año	Cifras Efectivas	Según DFL N° 4
1981	2.597,0	2.597,0
1982	4.960,5	4.960,5
1983	6.252,5	5.429,3
1984	7.756,3	6.974,2
1985	6.478,7	8.295,9
1986	6.173,2	9.711,3

plió o no lo dispuesto por el DFL N° 4, la magnitud de los recursos que son potencialmente recuperables por concepto de crédito fiscal es considerable. En la columna (1) del Cuadro III.8 se presenta una estimación del volumen de recursos susceptible de ser recaudado si se recuperara el ciento por ciento de los créditos otorgados, suponiendo adicionalmente que a partir de 1987 se mantiene el volumen real observado en 1986. De acuerdo a esto, en 1996 se podrían recaudar 4.078 millones de pesos, lo que constituye más de la mitad de los recursos canalizados por este concepto en 1986. Ya en el año 2001 se podría cubrir todo el costo del actual programa con la recuperación de los créditos otorgados previamente.

A partir de la columna (2) se observa que de haberse cumplido lo dispuesto por el DFL N° 4, en 1996 se podrían obtener 787,1 millones de pesos adicionales a lo que se obtendrá de acuerdo a los montos efectivamente asignados. A partir del año 2007 se hubiesen podido recaudar 2.890,2 millones de pesos adicionales, lo que corresponde a alrededor de un 50 por ciento de los recursos destinados actualmente al crédito fiscal.

La magnitud de los recursos involucrados constituye la mejor argumentación en favor de mantener el espíritu de lo dispuesto en el DFL N° 4, en cuanto a aumentar el porcentaje de los recursos distribuidos mediante el crédito fiscal. Esto, como lo demuestran las cifras antes expuestas, permitiría a la vez aumentar los recursos destinados a la educación superior y simultáneamente disminuir la carga sobre el Fisco por este concepto.

Efectos de la No Recuperabilidad del Total Asignado por la Vía del Crédito Fiscal

El crédito fiscal se diferencia de los otros aportes estatales a las universidades, en que el beneficiario debe reembolsar los recursos

Cuadro N° III.8

Recuperación de Fondos Asignados al Crédito Fiscal
(Millones de \$ de 1986)

Año	(1)	(2)	(1)-(2)
1988	200,8	200,8	0,0
1989	584,4	584,4	0,0
1990	1.067,9	1.004,2	63,7
1991	1.667,7	1.543,5	124,1
1992	2.168,6	2.185,0	- 16,4
1993	2.646,0	2.855,1	- 209,1
1994	3.123,3	3.525,1	- 401,8
1995	3.600,7	4.195,1	- 594,4
1996	4.078,0	4.865,2	- 787,1
1997	4.555,4	5.535,2	- 979,8
1998	5.032,7	6.205,2	-1.172,5
1999	5.510,1	6.875,3	-1.365,2
2000	5.987,5	7.545,3	-1.557,8
2001	6.464,8	8.215,3	-1.750,5
2002	6.942,2	8.885,4	-1.943,2
2003	7.218,7	9.354,6	-2.135,9
2004	7.312,5	9.641,1	-2.328,6
2005	7.306,3	9.891,3	-2.584,9
2006	7.183,9	10.022,0	-2.838,1
2007	7.160,3	10.050,5	-2.890,2
2008	6.682,9	9.380,5	-2.697,6

- (1) Recuperación del 100% de los créditos efectivamente otorgados.
(2) Recuperación del 100% de los créditos que debieran haberse otorgado según los porcentajes establecidos en el DFL N° 4.

que le fueron asignados, de acuerdo a los plazos y tasa de interés que la ley disponga para estos efectos.²⁵ En consecuencia, el único subsidio que se otorga a los beneficiarios del crédito fiscal está implícito en la menor tasa de interés que ellos pagan por el crédito.

Lo anterior es válido en la medida que los beneficiarios cumplan con las disposiciones de la ley, cancelando el crédito fiscal en

25 El DFL N° 4 establece que el beneficiario del crédito fiscal universitario deberá pagar el crédito a contar del tercer año en que haya terminado sus estudios, en un plazo no superior a los 10 años para las deudas inferiores a 40 UTM, y no superior a 15 años para las deudas que sobrepasen esa cantidad. La tasa de interés que se cobrará por el crédito será de 1 por ciento real anual.

Cuadro N° III.9

Recuperación de Fondos Asignados al Crédito Fiscal
(Millones de \$ 1986)

Año	(1)	(2)	(1)-(2)
1988	200,8	120,5	80,3
1989	584,4	350,6	233,8
1990	1.067,9	640,7	427,2
1991	1.667,7	1.000,6	667,1
1992	2.168,6	1.301,2	867,4
1993	2.646,0	1.587,6	1.058,4
1994	3.123,3	1.874,0	1.249,3
1995	3.600,7	2.160,4	1.440,3
1996	4.078,0	2.446,8	1.631,2
1997	4.555,4	2.733,2	1.822,2
1998	5.032,7	3.019,6	2.013,1
1999	5.510,1	3.306,1	2.204,0
2000	5.987,5	3.592,5	2.395,0
2001	6.464,8	3.878,9	2.585,9
2002	6.942,2	4.165,3	2.776,9
2003	7.218,7	4.331,2	2.887,5
2004	7.312,5	4.387,5	2.925,0
2005	7.306,3	4.383,8	2.922,5
2006	7.183,9	4.310,4	2.873,5
2007	7.160,3	4.296,2	2.864,1
2008	6.682,9	4.009,8	2.673,1

(1) Recuperación del 100% de los créditos otorgados.

(2) Recuperación del 60% de los créditos otorgados.

las condiciones de plazo y tasas de interés que ésta dispone. De no ser así, el subsidio implícito sería equivalente al valor actualizado de los recursos otorgados menos el valor actualizado de los recursos devueltos.

De acuerdo a informaciones recogidas, actualmente se está recuperando alrededor de un 60 por ciento de los recursos que debieron ser reembolsados por concepto de crédito fiscal. En el Cuadro III.9 se puede observar lo que dejaría de percibir el Fisco entre los años 1988 y 2008, si se mantuviera un porcentaje de recuperación del crédito fiscal de 60%.

En la columna (1) del Cuadro III.9 se presenta la recaudación que se obtendría si se recuperara el 10 por ciento de los créditos otorgados, y en la columna (2) se muestran los montos que se ob-

tendrían si se recuperara sólo el 60 por ciento de dichos recursos. En la columna (3) se puede apreciar el volumen de recursos que se dejaría de percibir si se mantuviera una recuperación del 60 por ciento de los créditos otorgados. Ya en 1997 se estarían dejando de percibir 1.822,2 millones de pesos, lo que equivale a un 29,5 por ciento de los recursos entregados por concepto de crédito fiscal en 1986. En el año 2007, los recursos que se dejarían de percibir alcanzarían a 2.864,1 millones de pesos, esto es, un 46,4 por ciento de los recursos entregados por concepto de crédito fiscal en 1986.

La magnitud de las cifras envueltas constituye un argumento de suficiente peso como para reforzar y/o reformar los mecanismos actuales de cobro del crédito fiscal, de manera que se puedan aumentar los porcentajes de recuperabilidad.

Efecto Conjunto de No Haber Cumplido lo Dispuesto por el DFL N° 4 en Cuanto al Porcentaje de los Fondos Destinados al Crédito Fiscal y de No Estarse Recuperando la Totalidad de los Créditos Otorgados

En el Cuadro N° III.10 se presenta una comparación entre el volumen de recursos que se hubiera recaudado de haberse respetado lo dispuesto por el DFL N° 4 sobre la materia, y considerando que se recupera el 100 por ciento de los créditos, con la alternativa que estipula una recuperación del 60 por ciento de los créditos efectivamente otorgados.

Es decir, se presenta una comparación entre el escenario más favorable y el más desfavorable de los considerados en los cuadros anteriores.

Tal como era predecible, las diferencias observadas entre la columna (1) y la columna (2) del Cuadro III.10 son positivas y crecientes en el tiempo. Ya en el año 1995 el monto adicional de recursos que se podría haber recaudado si se hubiera cumplido lo dispuesto por el DFL N° 4, y además se recuperara el 100 por ciento de los recursos otorgados, habría sido de 3.185,6 millones de pesos; vale decir, un 51,6 por ciento de los recursos otorgados en 1986 (según la Ley de Presupuestos) por concepto de crédito fiscal. En el año 2007, el monto adicional ascendería a 5.754,4 millones de pesos, lo que corresponde a una cifra bastante cercana al volumen total de recursos canalizados por este concepto durante 1986.

Las cifras expuestas en el párrafo anterior son bastante sorprendentes, en consideración al volumen de recursos involucrados. Estos antecedentes constituyen un argumento en favor de incrementar la participación del crédito fiscal dentro de los aportes globales a las universidades, tal como lo estipula el DFL N° 4 de 1981, y de mejorar los mecanismos de cobro de los créditos vencidos. Esto permitiría incluso aumentar los recursos reales que se destinan a las universidades, incrementándose al mismo tiempo el ahorro del sector público.

Cuadro N° III.10

Recuperación de los Fondos Asignados al Crédito Fiscal
(Millones de \$ de 1986)

Año	(1)	(2)	(1)-(2)
1988	200,8	120,5	80,3
1989	584,4	350,6	233,8
1990	1.004,2	640,7	363,5
1991	1.543,5	1.000,6	542,9
1992	2.185,0	1.301,2	883,8
1993	2.855,1	1.587,6	1.267,5
1994	3.525,1	1.874,0	1.651,1
1995	4.195,1	2.160,4	2.034,7
1996	4.865,2	2.446,8	2.418,3
1997	5.535,2	2.733,2	2.802,0
1998	6.205,2	3.019,6	3.185,6
1999	6.875,3	3.306,1	3.569,2
2000	7.545,3	3.592,5	3.952,8
2001	8.215,3	3.878,9	4.336,5
2002	8.885,4	4.165,3	4.720,1
2003	9.354,6	4.331,2	5.023,4
2004	9.641,1	4.387,5	5.253,6
2005	9.891,3	4.383,8	5.507,5
2006	10.022,0	4.310,4	5.711,6
2007	10.050,5	4.296,2	5.754,4
2008	9.380,5	4.009,8	5.370,7

- (1) Recuperación del 100% de los créditos que debieran haberse otorgado según los porcentajes establecidos en el DFL N° 4.
(2) Recuperación del 60% de los créditos efectivamente otorgados.

Finalmente, es importante hacer presente dos consideraciones adicionales.

En primer lugar, debe destacarse que el solo hecho de estarse cobrando por el crédito fiscal una tasa de interés real de 1 por ciento al año constituye de por sí un subsidio de importancia, si se lo compara con la tasa de interés vigente en el mercado para proyectos que tienen incluso un menor riesgo.

En segundo término, debe hacerse presente que la proposición contenida en el DFL N° 4 en cuanto a incrementar el porcentaje de recursos canalizados a través del crédito fiscal, tiene sentido sólo si al mismo tiempo se aumenta el valor de las matrículas. De lo contrario, las instituciones de educación superior experimentarían una disminución en sus ingresos totales, y al mismo tiempo se les esta-

ría incrementando el subsidio a los beneficiarios. No debe perderse de vista que el objetivo del crédito fiscal no es dar educación gratuita a los beneficiarios, sino que otorgar un préstamo a las personas de menor nivel socioeconómico para que puedan hacer frente a los costos que les significa el proseguir estudios de educación superior.

IV Conclusiones

El objetivo de este estudio ha sido mostrar que hay una serie de programas de transferencia y de subsidios en los cuales todavía es posible ajustar el presupuesto público, manteniéndose el propósito para el que fueron creados.

En efecto, un análisis simple de los distintos programas permite observar que en muchos casos la cobertura que se está dando excede la población objetivo, lo que en definitiva implica mayores gastos para el Fisco.

Habiéndose analizado en este estudio los principales programas de transferencia y de subsidios que están incluidos en el ítem "transferencias corrientes" de la Ley de Presupuestos, se observa que el ahorro potencial de recursos que le significaría al Fisco una readequación de dichos programas alcanza a cifras considerables.

En lo que se refiere al Subsidio Único Familiar, se estima que de limitarse el programa al 20 por ciento más pobre de la población, el Fisco podría ahorrar una cifra equivalente a 1.200 millones de pesos anuales, en moneda de 1985, y de acuerdo a los antecedentes disponibles para ese año.

En el caso de las pensiones asistenciales, el ahorro fiscal que se generaría de concentrarse el programa en la población objetivo, se estima en 6.900 millones de pesos anuales, en moneda de 1985, y de acuerdo a los antecedentes disponibles para ese año.

Respecto de los programas de absorción de cesantía, cabe señalar a modo de referencia que aunque tan sólo un 10 por ciento de los actuales adscritos no perteneciera a la fuerza de trabajo, y por ende, no fueran elegibles para participar en estos programas, el ahorro potencial para el Fisco sería de aproximadamente 1.400 millones de pesos, en moneda de 1985.

En relación a la asignación familiar, también a modo de referencia, debe considerarse que si se deja fuera del programa al 5 por ciento de los actuales beneficiarios de más altos ingresos, ello le significaría al Fisco un ahorro potencial de 1.050 millones de pesos aproximadamente, en moneda de 1985.

Respecto de los aportes a la educación, es importante diferenciar entre las subvenciones a los colegios de enseñanza gratuita, y los aportes a las universidades.

En el primer caso, si como consecuencia de una flexibilización del mecanismo por el cual las familias pueden efectuar pagos mensuales voluntarios, el Fisco hubiese reducido la subvención mensual

promedio en 200 pesos, el ahorro de recursos que se hubiera generado por este concepto en 1985 puede estimarse en 5.700 millones de pesos, en moneda de ese año.

En materia de aportes a la educación superior, en este estudio se enfatizó el efecto de no estarse cumpliendo lo dispuesto en el DFL N° 4 respecto de la importancia relativa que debía asignarse al crédito fiscal. Por tratarse de un aporte que posteriormente es recuperado por el Fisco, en una perspectiva de más largo plazo, el aumentar la proporción de recursos que se canaliza a la educación superior por esta vía constituye un ahorro para el Fisco. En este estudio se ha estimado que el solo hecho de no estarse recuperando la totalidad de los créditos otorgados, le significará al Fisco, en una situación de régimen, un costo aproximado a 2.800 millones de pesos anuales. Si a lo anterior se agrega el impacto de no estar asignando el crédito fiscal de acuerdo a los porcentajes establecidos en el DFL N° 4, se obtiene un costo para el Fisco que, en estado de régimen, puede estimarse en 5.700 millones de pesos anuales, aproximadamente. Es interesante resaltar que la recaudación global que se obtendría si se recuperara el ciento por ciento de los créditos otorgados, y si a la vez éstos se asignaran de acuerdo a los porcentajes establecidos en el DFL N° 4, puede estimarse en 10.000 millones de pesos aproximadamente, en estado de régimen.

En resumen, el ahorro potencial de recursos que le hubiese significado al Fisco durante 1985 un manejo más eficiente de los programas de transferencia y de subsidios, de acuerdo a los criterios señalados en las secciones respectivas, puede estimarse en 16.250 millones de pesos. Si a esto se agrega el ahorro proveniente de un manejo del crédito fiscal de acuerdo a lo establecido en el DFL N° 4, en cuanto a porcentajes, se alcanza un volumen global de ahorro, en el mediano plazo, de 22.000 millones de pesos, aproximadamente, en moneda de 1985.

La cifra presentada en el párrafo anterior es significativa, puesto que representa prácticamente un 1 por ciento del PGB.

En la perspectiva de lograr incrementos en la tasa de ahorro del sector público durante los próximos años —aspecto que es fundamental para poder alcanzar mayores tasas de ahorro global en la economía, y que a su vez son las que permiten financiar tasas de inversión más elevadas—, las cifras globales presentadas en este estudio muestran que lo que se puede obtener en esa dirección es significativo, sólo mejorando la eficiencia con que son administrados los programas de transferencia y de subsidios. Para esto, en algunos casos bastaría con ceñirse estrictamente a la población objetivo para la cual fueron diseñados los programas, y en otras situaciones sería necesario eliminar ciertas restricciones de tipo legal que dificultan una mejor asignación de los recursos.

ESTUDIO

EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS EN EL SIGLO XIX* **

Luis A. Riveros***

El autor ha realizado un acucioso análisis de los precios al consumidor en Chile durante el siglo XIX, tomando como fuentes primarias los libros de cuentas del Convento de San Francisco, del Convento del Hospital San Juan de Dios y del Internado del Instituto Nacional, con lo cual elaboró un índice de tipo quinquenal.

El período colonial, según el estudio, se caracteriza por una tendencia alcista, enmarcada en una economía cerrada al comercio exterior, y en un período de fuertes expansiones de los mercados internos. El período de la Independencia incentiva mayores expansiones en los precios como resultado de la guerra, el debilitamiento productivo y el cierre del mercado peruano. Más tarde hay una tendencia decreciente en el período de los "ensayos constitucionales", fenómeno que se vincula directamente con la apertura comercial de 1811. Un nuevo período de alzas se desarrolla a partir de 1848 hasta la recesión de 1857-61, mientras que los últimos veinte años del siglo se caracterizan por un marco monetario expansivo.

El estudio entrega valiosos datos en cuadros y gráficos, que constituyen material base de futuras investigaciones.

1 Introducción

El inicio de esta investigación se remonta al año 1983, pero sus antecedentes se conectan directamente con las motivaciones desa-

* Este trabajo fue presentado el 12 de septiembre de 1985 en el Seminario "Enseñanzas de la Historia Económica", organizado por el Centro de Estudios Públicos.

** El autor agradece los comentarios a versiones anteriores que han sido formuladas por los profesores Carlos Hurtado, José M. Larraín, Gabriel Palma y José Yáñez. Los errores continúan siendo de exclusiva responsabilidad del autor.

*** Magister en Economía, Escolatina, Universidad de Chile; M. A. y Ph. D., Universidad de California, Berkeley. Actualmente se desempeña como economista en la División de Mercados Laborales del Departamento de Investigación para el Desarrollo en el Banco Mundial.

rolladas largo tiempo antes por el autor, las que, a su vez, se incuban en el diagnóstico sobre un insuficiente grado de desarrollo de la historia cuantitativa en Chile. En efecto, un repaso somero de nuestra historiografía económica enseña que existe un retraso significativo en el conocimiento sistemático de nuestro pasado, lo cual constituye un desfase lamentable en relación al grado de desarrollo adquirido por el análisis económico y las modernas técnicas de investigación estadística. Así, el análisis económico se ha ido haciendo progresivamente más independiente del contexto temporal en que tienen lugar los procesos de ajuste y de interacción de distintos agentes económicos. En realidad, ello es en gran parte el resultado primario del insuficiente desarrollo de la investigación histórico-económica lo que, recursivamente, ha propendido a aislar la enseñanza y la investigación en economía de tal tipo de elementos.

El conocimiento del pasado de una cierta realidad política constituye, por una parte, un fundamento para desarrollar una modelística de análisis que propenda a incorporar elementos de contexto al estudio de los procesos. Además, el contar con un cuerpo de estudios históricos en el ámbito económico, permite enriquecer notablemente la comprensión de la historia social y política, al incorporar la fenomenología económica en la interpretación histórica. Existe, pues, una complementación notable entre historia y economía la cual, prometiendo un ámbito mucho más enriquecedor para el desarrollo individual de estas ciencias, constituye un estímulo muy definido para adentrarse en tal campo.

Dos consideraciones adicionales resultan interesantes para subrayar las perspectivas que abre el desarrollo sistemático de la historia económica. En el caso de nuestras economías, el estudio de la realidad institucional dirigido a un planteamiento más enriquecedor de la modelística de análisis, cobra singular importancia en el contexto de lograr un desarrollo económico integral y sostenido. Una segunda observación consiste en que la aplicación de la estadística moderna a la investigación histórica por medio de una metodología contrafactual, ha logrado llevar el estudio de los fenómenos económicos a un nivel de preocupación teórica, contribuyendo así a una enriquecida interacción.

Dentro del campo de la historia económica de tipo cuantitativo, la historia de los precios constituye un ámbito de singular trascendencia. En efecto, el estudio de las fluctuaciones de los precios constituye un elemento vital para la construcción de escenarios de larga duración que favorezcan el entendimiento del contexto económico-institucional de una realidad. Además, a partir del pionero trabajo de Hamilton sobre el impacto del oro americano en los precios de la España del Siglo de Oro, el estudio de los precios en un contexto de evolución de largo plazo ha colaborado a entender mejor las interrelaciones macroeconómicas y a establecer la existencia de procesos económicos de importancia para comprender la feno-

menología histórica. En el caso chileno, junto al notable trabajo de De Ramón y Larraín (1982) sobre la evolución de los precios durante los siglos XVII y XVIII, y a la disponibilidad de un índice de precios al consumidor a partir de 1928, existía un vacío en el estudio de precios para el siglo XIX. Así, el doble incentivo teórico y práctico determinó la preocupación central de la investigación sobre un índice de precios para el siglo XIX; ello, como se ha dicho, constituía un terreno inexplorado conectado con el nacimiento y consolidación de la República como ente político y económico.

En este trabajo se describen los hallazgos fundamentales de esta investigación en el propósito de vincular sus resultados con la fenomenología histórica del siglo y establecer la validez de las fluctuaciones observadas. Se trata, al mismo tiempo, de realizar un análisis desagregado de las series investigadas con el objetivo de construir una interpretación acorde con los procesos económicos más sobresalientes. La dirección en que se ha de continuar trabajando en esta materia fluye también de los propósitos con que se elaboró este índice de precios para el siglo XIX. Por una parte, se requiere investigar algunos otros años entre los aquí analizados para chequear las tendencias sugeridas en el trabajo, como también completar similar investigación para las tres primeras décadas del presente siglo. En segundo término, existe la necesidad de estudiar los fundamentos metodológicos para realizar los empalmes conducentes a contar con un índice de precios de largo plazo para la economía chilena basado en los resultados de De Ramón y Larraín, los de este estudio y los correspondientes al índice de Precios al Consumidor de este siglo.

La organización de este trabajo es como sigue: en la segunda sección se describen la metodología empleada, como también las fuentes utilizadas y los procedimientos para tratar con problemas específicos. En la tercera sección, se presentan los resultados globales obtenidos y se hacen algunas consideraciones específicas sobre tales resultados y su conexión con la fenomenología histórico-económica del siglo. En la cuarta sección se estudian con mayor detalle los componentes del índice en términos de rubros y productos específicos. Finalmente, en la última, se incorporan algunas conclusiones.

El objetivo de fondo de este trabajo es el de motivar más investigación en el área de la historia económica, principalmente en la dirección de dar forma a modelos de análisis destinados a explorar nuestro pasado económico y poder, por medio de ellos, conocer mejor nuestro presente. Este propósito es tremendamente ambicioso dado que el trabajo debe iniciarse por la elaboración de las estadísticas básicas, una labor a menudo agobiante. Sin embargo, es menester incentivar a las generaciones jóvenes de la profesión en la práctica de estos estudios, de por sí tremendamente formativos y con fuertes proyecciones académicas.

2 Aspectos Metodológicos

Generalidades

La fuente primaria para la obtención de los datos utilizados en la elaboración del índice está constituida por los libros de cuentas del Convento de San Francisco a lo largo de todo el siglo XIX. Para los primeros años del siglo se utilizó también la información proveniente de los libros de entradas y gastos del Convento del Hospital San Juan de Dios, los cuales son conservados en el Museo de la Medicina Chilena. Se consultaron también los libros de gastos del Internado del Instituto Nacional, los que contribuyeron con abundante material para el período final del siglo (1879-1899), el que se usó sólo en forma secundaria debido a la peculiar composición del consumo de esta institución.

La recolección de precios se efectuó quinquenalmente, debido al significativo trabajo que representó el proceso de recopilar la información adecuada, el cual no estuvo exento de problemas palio-gráficos ni de otros referidos a unidades de medida. Así, el índice que aquí se presenta es de carácter quinquenal, lo cual introduce algunas dificultades para análisis de corto plazo. Sin embargo, este indicador es suficientemente útil para estudios de largo plazo como aquellos propios de las estructuras históricas de larga duración.

Dado el tipo de fuentes en que se basó la elaboración de este trabajo, se puede asegurar que los datos guardan un alto nivel de homogeneidad en cuanto a metodologías de registro, periodicidad y también en cuanto al área geográfica cubierta. Se utilizaron además algunos datos provenientes de los conventos de la Orden Franciscana en El Monte y Rancagua, los cuales sólo constituyen un porcentaje muy pequeño dentro del total aquí empleado. Puede afirmarse, por lo tanto, que el índice calculado representa las tendencias de los precios en el área de Santiago, aunque a veces se incluyan compras dentro de un radio de mayor distancia. (Traer leña del sur, por ejemplo, determinaría que en el precio se incluyera el flete, abultando así el valor que representa en la zona de Santiago.)

Por existir, en oportunidades, algunos vacíos dentro de las series, se hizo necesario completar la información que faltaba empalmado series comparables, o sea, combinando series con distintas unidades de medida para un mismo producto. Dentro de lo posible, se redujo al mínimo el empleo de este tipo de empalmes, ya que ellos revisten siempre un carácter relativamente arbitrario, considerando que, a menudo, las tasas de variación en los precios difieren considerablemente de serie en serie al variar la unidad de medida. Por ello, sólo se emplearon cuando era posible confirmar la tendencia de los precios a través de la comparación con otros datos.

También se llenaron algunos vacíos en las series promediando los datos que bordeaban el área vacía. Se utilizó con este fin un sistema de promedios simples, para reflejar así la tendencia gruesa de

los precios. Se pierde algo de información en cuanto a las oscilaciones de corto plazo (a nivel quinquenal), pero se conserva la tendencia global, que es lo que se trataba de detectar con este estudio. Es por esta razón, también, que se prefirió empalmar utilizando promedios en vez de emplear otras técnicas como regresiones, por ejemplo.

A menudo, este tipo de estudios sobre precios han sido criticados por la presumible ausencia de representatividad de la fuente primaria de datos con respecto a la sociedad que se quiere reflejar por medio de un promedio de precios. Este es, obviamente, un problema relativo a la "canasta" de consumo y a la estructura de ponderaciones que se requiere para calcular un índice. Más adelante se discuten algunos otros aspectos relativos a la formación de la canasta utilizada para este estudio, pero es necesario mencionar algunas ideas respecto del problema de la representatividad de esta fuente.

En realidad, puede considerarse que el tipo de conglomerado humano que habitaba, esporádica o permanentemente, los conventos y hospitales (sacerdotes, novicios, legos, sacristanes, donados, limosneros, médicos, enfermeros, veladores, barberos (que también ejercían como médicos y dentistas), peones, maestros y artesanos de distintas especialidades, lavanderas, cocineros, y enfermos de toda condición social, civiles o militares) representaba de manera aproximada la estructura social de su época, en toda su variedad y complejidad, y, por lo tanto, reflejaba de la manera más aproximada posible tanto el nivel como la estructura del gasto del consumidor promedio durante el siglo. Es ésta la razón por la cual Hamilton y los estudiosos posteriores a él se basaron en estas fuentes para sus investigaciones de los precios en distintas épocas. Evidentemente, y como se destaca más adelante, existen ciertos tipos de consumo que aparecen sobreestimados o subestimados en la fuente utilizada, con los cuales se trató de tener cuidado especial a objeto de no distorsionar los promedios. En todo caso, la disponibilidad de información homogénea y continua, representa una enorme garantía para llevar a cabo exitosamente estos estudios.

Otros Aspectos Metodológicos

Unidad Monetaria. Hasta la reforma de 1851, que introdujo en nuestro país el patrón monetario decimal, se siguió empleando en Chile el sistema monetario heredado de la colonia. Se eliminaron de las monedas los símbolos reales reemplazándolos por emblemas republicanos, pero el tipo de monedas y la relación entre éstas se conservaron en su totalidad.

Así, durante la primera mitad del siglo, se utilizó un patrón monetario bimetálico, basado en monedas de oro y plata, con una emisión reducida de monedas divisionarias de cobre. Sin embargo, las monedas de oro, de mayor valor, no se utilizaban generalmente para el comercio de menudeo, por lo que las cuentas de los libros se

llevaron en pesos que equivalían a 8 reales de plata. Estos, a su vez, equivalían a 2 medios reales o a cuatro cuartillos.

El sistema de cálculo, por lo tanto, era bastante engorroso, ya que en los libros de cuenta la columna de cuartillos se sumaba de a cuatro, la de medios reales de a dos, la de reales de a ocho y la de pesos de diez en diez.

En consecuencia, para hacer equivalentes las cifras de la primera mitad del siglo con las del período posterior a 1851, se adoptó la equivalencia 1 real = 12,5 centavos de peso, ajustando de manera proporcional el valor de los medios reales y de los cuartillos.¹

Precios Mayoristas y Minoristas. La escasez de información disponible y la falta de detalle en los libros de cuentas hicieron imposible separar, en esta etapa de la investigación, los precios de mayorista de los precios al menudeo. En efecto, se necesitaría mucha más información para establecer patrones definidos, ya que los precios varían también estacionalmente, por tipo de cliente, unidad de medida, calidad del producto, marca, etc.

Dado que el objetivo del estudio era establecer un índice quinquenal, como una primera aproximación al estudio de los precios en el siglo, se adoptó un índice general, que incluye tanto precios de mayorista como de minorista. Este elemento ha de ser tenido en cuenta en la interpretación.

Se eliminaron de las series aquellos precios demasiado alejados de la tendencia general de las cifras de cada año con el objeto de evitar la introducción de mayores distorsiones. Además, cuando se encontraron ambos tipos de datos, se privilegió el uso de los precios al detalle, por representar mejor la situación del consumidor. Por lo tanto, este problema sólo puede generar distorsiones en aquellas series con muy pocas observaciones que, en general, corresponden a productos con muy poca ponderación en la canasta.

Unidades de Medida. La multiplicidad y variedad de unidades de medida fue otro problema serio para arribar a las series utilizadas en este trabajo. Para un mismo producto, se encuentran variadas unidades de medida (Peso, Volumen, Envase, etc.) que a veces no correspondían a los patrones establecidos. Por ejemplo, se detectaron quintales de 16 libras y no del equivalente establecido de 100 libras (ver anexo). Así, se procedió a construir ciertas tablas de equivalencia para líquidos, áridos, pesos, unidades, superficies y otros.²

Dichas tablas, sin embargo, no eliminan la posibilidad de incurrir en algún grado de error por esta causa, siendo la única salida la de trabajar sólo con series lo suficientemente completas y homogéneas como para tener una idea clara de los volúmenes y unidades comprometidas en las transacciones. En algunos casos (como el del

1 El procedimiento de ajuste requirió el diseño de un sistema computacional especial para realizar dicha conversión.

2 La reforma de los pesos y medidas y el paso al sistema decimal de 1848 arroja interesantes datos en relación a las equivalencias.

ají) simplemente se tuvo que desechar la incorporación del producto por la multiplicidad de unidades de medida disponibles. Se trabajó, por lo tanto, sólo con las series de productos que arrojaban tendencias claras y significativas.

Diferenciación del Producto. De los cientos de productos detectados en los libros de cuentas, la mayoría no pudo utilizarse, debido a la carencia de datos suficientes. A menudo, el problema residía en que sus características hacían imposible determinar si las variaciones de precio correspondían a alteraciones de oferta y demanda o a características especiales de productos poco homogéneos. Se desecharon, por lo tanto, series bastante completas, como las de cuchillos de cocina, candados, candelas, chapas o ron, cuando no se pudo confirmar la tendencia calculada a través de la comparación con otros datos.

Es menester señalar, sin embargo, que este problema sólo se presentó en algunas series, de poca ponderación en el índice global. La mayor parte de los productos de alta ponderación presentaba afortunadamente una mayor abundancia de datos, que hacían más clara la tendencia general.

Cálculo del índice. Para calcular el índice quinquenal se utilizó un índice tipo Laspeyres, basado en el año 1853. Se eligió este año, originalmente, por ser un año equidistante de los puntos extremos del período bajo estudio. Sin embargo, se descubrió en definitiva que, para muchas series, constituye un punto de inflexión que señala el inicio de la tendencia alcista que caracterizaría la segunda mitad del siglo. Esto lo convierte en un año bastante significativo.

El Problema de la Canasta

Durante el siglo XIX se produjeron trascendentes cambios económicos, sociales, técnicos y políticos, que introdujeron variaciones importantes en la estructura de la economía y la forma de asignación de recursos dentro de ella. En efecto, el siglo se inicia con una economía con poco contacto con el exterior, poco diversificada y básicamente agrícola. Termina, en cambio, con un país convertido en Estado independiente, con una economía abierta, un comercio internacional activo, y transformado en uno de los principales exportadores mineros del mundo (casi monopolizando la producción mundial de nitrato). Hacia 1900 Chile cuenta con un desarrollo industrial no despreciable, con una activa agricultura orientada en parte primordial al sector exportador, y con grandes avances en el área de servicios (transporte, salud, comunicaciones, educación y otros), áreas en las que el Estado había pasado a jugar un papel de mucha trascendencia.

Todos estos aspectos incidieron de manera significativa en los hábitos y niveles de consumo de la población, como también de la conducta del ahorro y la inversión. Los tradicionales productos agrarios o artesanales de comienzos de siglo (productos "de la tie-

rra", característicos de una economía bastante cerrada y casi autárquica) son reemplazados en una importante medida por productos industriales elaborados o semielaborados, muchos de ellos de origen importado. En resumen, a fines de siglo nos encontramos con un país más rico, más cosmopolita, más influido por los gustos e ideas del exterior, perdiendo fuerza los estilos de vida y tradiciones coloniales y de los primeros tiempos de la República.

No sólo aumenta, por lo tanto, el nivel de consumo, sino que los patrones de consumo cambian y se diversifican. Se amplían enormemente la variedad de productos disponibles, mientras que la calidad de éstos se hace más heterogénea. Así, el transporte pasa de la carreta y el barco de vela al ferrocarril y el barco a vapor; entre las fuentes de energía, la leña y el carbón son reemplazados por el gas de cañería, la parafina y el petróleo. El alumbrado eléctrico y de gas reemplaza a las velas de cebo y cera. En el campo de las comunicaciones, aparece el telégrafo y luego el teléfono.

A nivel del consumo diario, el chocolate y la yerba mate tradicionales son desplazados por el té y el café. Los licores importados reemplazan a la mistela y el chacolí. Entre los aliños, el curry, la pimienta y la mostaza desplazan al achote y al azafrán. Los alimentos empiezan a venderse procesados y en forma de tarros o frascos, o bien semiprocados. A nivel de vestuario y calzado, las modas extranjeras como terno, corbata, camisa y sombreros europeos, reemplazan al poncho, los calzones y las medias coloniales.

La expansión urbana genera un fuerte desarrollo del área de servicios; en los libros de cuentas utilizados en este estudio, el gasfiter, el hojalatero, el soldador y el vidriero se unen a los tradicionales carpinteros, albañiles y pintores.

Este cambiante marco genera una interrogante básica para el desarrollo de este estudio:

¿Es posible reflejar la compleja y cambiante realidad económica del siglo con una sola canasta? Además, junto con ella surgen dos problemas también importantes: la cobertura geográfica del índice, y la necesidad de definir una metodología para la construcción de la canasta.

En términos geográficos, dadas las condiciones materiales y las limitaciones de tiempo con que se abordó la investigación, el índice quinquenal diseñado sólo cubre el área de Santiago y alrededores, con algunos datos de Valparaíso, Rancagua y El Monte. La comparación de las tendencias de los precios en la capital debería ser cotejada con índices regionales de precios que no se han calculado aún.

Con respecto a la pregunta central planteada más arriba, se ha creído que resulta muy aceptable la idea de establecer una sola canasta representativa del consumo para todo el período estudiado. Varias razones avalan esta proposición. En primer lugar, porque existen productos cuyo consumo se mantuvo estable por todo el siglo, tanto entre los alimentos (sal, azúcar, vino, porotos, papas, aceite comestible, gallinas, charqui, chocolate, cebollas) como entre los

productos para el hogar (leña, carbón, cal, clavos, escobas, plumeros, útiles de mesa y cocina, papel, tabaco) y la ropa, telas y calzado. Estos productos alcanzan una alta ponderación en cualquier canasta que se defina a lo largo de todo el siglo. Esto es especialmente cierto si se trata de representar el consumo de la población de ingresos medios y bajos, que constituye la mayor parte de la masa consumidora.

Como se ha dicho antes, las fuentes usadas en este estudio son bastante representativas del agregado social. De allí se desprende claramente que la marcada diversificación en los patrones de consumo que caracterizó las últimas décadas del siglo no afectó a un amplio porcentaje de la población, reflejándose ello principalmente en el consumo de los sectores más acomodados. Es particularmente indicativo el hecho de que la canasta de consumo de los conventos, sobre todo a nivel de productos de primera necesidad, no presenta variaciones extremas durante el siglo, mientras que la canasta del Instituto Nacional sí refleja marcadamente esta transformación, sobre todo por un muy notorio aumento del rubro construcción y productos para el hogar.

Por último, se decidió construir el índice general de precios vía elaboración de índices por rubro, tanto a nivel de los grandes agregados del consumo (alimentos, vestuario y productos para el hogar) como a nivel de rubros de productos (aceites y grasas, vino y licores, carnes, verduras y tubérculos, harinas y féculas, azúcares y dulces, aliños, infusiones, útiles de limpieza, combustibles, materiales de construcción, papel y tabaco, utensilios de mesa, productos de iluminación e incienso, telas y calzado). De este modo, en el caso de productos que desaparecen de la canasta o que se agregan a ella en un determinado momento, éstos se incorporaron a una serie que refleja la tendencia general del rubro de consumo (combustibles por ejemplo) representada a través de un índice por rubro. Al aparecer o desaparecer productos dentro de cada índice, se modificó necesariamente la ponderación entre los productos. La aparición de la parafina, por ejemplo, reduce la ponderación de la leña y el carbón.

Así, el problema de la canasta única se resuelve, dado que la ponderación de los distintos productos dentro de cada índice se va adaptando a las tendencias del consumo durante el siglo. Lo que no experimentó cambios fue la ponderación de los tres grandes agregados mencionados. Pero creemos que tampoco resulta distorsionador, una cuestión que se seguirá debatiendo en este trabajo.

Diversas alternativas metodológicas se consideraron para la elaboración de la canasta. Una de ellas era el proceder a calcularla en función del total de gasto registrado en los libros de cuenta para todo el período, como se hizo en el estudio de los profesores De Ramón y Larraín para los siglos XVII, XVIII y comienzos del XIX. Sin embargo, el menor grado de detalle de la información registrada en los libros de cuenta del siglo XIX en relación a la encontrada en los siglos precedentes en fuentes similares coartó esta posibilidad, como también ella se vio limitada por el tiempo y los recursos disponibles.

En efecto, no resultaba posible cuantificar todas las fuentes existentes a la vez que ella también se encontraba con la mutilación o desaparición de muchos libros.

La solución a este problema se halló en los libros de disposiciones del Convento de San Francisco. Estos libros incluyen resúmenes periódicos de los gastos globales realizados por la comunidad del convento para un número irregular de años. Con el propósito de este estudio, se utilizaron los informes correspondientes a los períodos 1804-1805, 1812-1813, 1824-1825, 1837-1839, 1849-1853, 1862-1864 y 1873-1878.

La amplia cobertura temporal de los informes permite realizar una buena aproximación a la estructura del gasto y los montos asignados a las distintas partidas para casi todo el siglo. Estos resúmenes se preparaban para presentarlos a las autoridades de la orden, y para permitir un más acabado control de las cuentas. Ellos constituían una cuidadosa recopilación de datos, ya que era común que se elaborara cuando un contador o tesorero traspasaba sus libros a un nuevo encargado.

A pesar de la confiabilidad de los datos obtenidos de estos libros, ellos, sin embargo, adolecen de ciertas limitaciones. En primer lugar, muchas partidas incluyen variados tipos de productos, integrando así, en un solo registro ítemes a veces bastante diferentes, a la vez que la estructura de dichas partidas varía de un libro a otro y de un informe a otro. Es particularmente fuerte la ponderación encontrada para el ítem "Gasto de Plaza", que comprendía el gasto diario en alimentos y productos para el hogar comprados al por menor, cancelación de algunos servicios menores, propinas, limosnas y reparaciones pequeñas. La mayoría del gasto se orientaba a la adquisición de alimentos, pero resulta virtualmente imposible conocer los porcentajes específicos.

Otra distorsión aparece al existir en los conventos un consumo aparentemente importante de productos traídos de las chacras de la orden (la granja, en el caso de San Francisco), o criados o cultivados en las chacras ubicadas dentro del mismo convento. Esta costumbre reduce, sin lugar a dudas, la ponderación de productos de alto consumo, como huevos, leche, quesos y a veces legumbres, carne o miel. También se extraían de esas chacras leña, paja, frutas y otros ítemes similares.

Cabe considerar, sin embargo, que durante el siglo la existencia de chacras y criaderos pequeños de animales domésticos en los patios de las casas caracterizó a la mayoría de los hogares chilenos, a nivel rural sobre todo, pero también a muchos del área urbana; por lo tanto, este problema no aparece como excesivamente distorsionador.

Otro elemento importante a considerar es la sobreestimación en que incurren los libros de disposiciones en relación a aquellos productos utilizados en servicios de iglesia (cera, sebo, pabilo, velas, incienso, dulces para las abundantes fiestas de santos, y otros), así

como de productos para atención de enfermos. Algunas de las series más completas recogidas (como es el caso del incienso) corresponden a este tipo de productos, que poca o ninguna ponderación tienen en el consumo de una familia corriente.

La calidad de la información, su amplia cobertura temporal y la facilidad que presentaba para su procesamiento y análisis, llevaron a la decisión de basar la canasta estimada en estos libros. En alguna medida, asimismo, las distorsiones en el registro de la información para un período determinado debieron ser compensadas en algún grado al promediar los datos de múltiples informes para un período de casi 80 años.³

Resulta interesante comparar la canasta calculada por nosotros con la que utilizaron los profesores De Ramón y Larraín en su estudio de los siglos XVII, XVIII y comienzos del XIX, y la del IPC de 1928. Ello contribuye a sentar las bases para discutir la factibilidad de construir un índice de precios de largo plazo para la economía chilena.

Como se observa en el Cuadro N° 1 hay una notable consistencia en las tendencias de dichas ponderaciones. El gasto en alimentos baja los 3 últimos siglos, el de productos para el hogar aumenta durante todo el período (llegando a un 40% en 1928), y el gasto en vestuario se mantiene bastante constante, con la excepción del siglo XVIII, período que presenta una baja anómala.

Por lo tanto, parece razonable concluir que el empleo de esta ponderación (59,48% para alimentos, 25,72% para hogar y 14,80% para vestuario) refleja la tendencia global del consumo en el largo plazo, resultando aceptable usar estas ponderaciones fijas para los tres grandes agregados del consumo.

Un elemento que se dejó fuera de la canasta utilizada en este estudio es el rubro de servicios, el cual no se incluyó por la carencia de información confiable, homogénea y suficientemente detallada. Sin embargo, el efecto de este problema no se consideró importante, ya que el IPC calculado para los siglos XVII y XVIII no los incluye tampoco, y el de 1928 lo hace sólo en un porcentaje poco significativo. La única serie aprovechable la constituía la de servicios médicos, pero no se encontraron suficientes datos.

En definitiva, creemos que las limitaciones metodológicas consideradas no cuestionan fundamentalmente la calidad de la canasta, que la mayoría de ellas están adecuadamente solucionadas o compensadas y que, en definitiva, la comparación con las otras canastas históricas avala su aproximación a lo que debieron ser las tendencias

3 El uso de libros de cuenta de particulares, para el mismo período, sugerido por el profesor Larraín en sus comentarios, desgraciadamente estuvo fuera de mi alcance. La ejecución de esta investigación coincidió con el traspaso del Archivo Nacional a sus actuales dependencias en el edificio del viejo Museo Histórico Nacional, por lo que sus inapreciables archivos no estuvieron disponibles.

Cuadro N° 1
Comparación de la Canasta para Cálculo del IPC

Componentes del Gasto	Siglo XVII	Siglo XVIII (Porcentajes)	Siglo XIX	Siglo XX
I Alimentos				
Aceites, Cecinas y Grasas	11.0	13.3	5.30	3.28
Azúcar y Dulces	4.3	6.5	10.35	1.22
Bebidas Alcohólicas y Estimulantes	13.2	7.0	7.60	7.51
Carnes, Aves, Pescado	17.2	27.1	18.08	12.64
Frutas y Verduras	7.9	7.0	4.42	1.49
Harinas y Féculas	14.6	18.3	13.73	11.70
Lácteos				7.16
	68.20	79.20	59.48	45.00
II Hogar	16.10	16.90	25.72	40.00
III Vestuario	15.70	3.90	14.80	15.00
	100.00	100.00	100.00	100.00

Siglo XVII (Fuente: De Ramón y Larraín)

Siglo XVIII (Fuente: De Ramón y Larraín)

Siglo XIX (Fuente: Libros de Disposiciones. Convento de San Francisco)

Siglo XX (Fuente: Canasta Básica IPC de 1928)

en el consumo de la población a lo largo del siglo XIX. Además, al definirse como objetivo básico el llegar a una primera aproximación cuantitativa, sobre una base quinquenal, de las tendencias generales de los precios en el período, esta canasta responde adecuadamente a las necesidades de esta etapa de la investigación.

3 Resultados Globales

En el Cuadro N° 2 se presentan los resultados obtenidos en cuanto al índice general de precios para el siglo XIX y al índice por rubros que considera las subagrupaciones de alimentos, hogar y calzado-vestuario. Como se explicó antes, se trata de un índice

Cuadro N° 2
 índice de Precios para el Siglo XIX

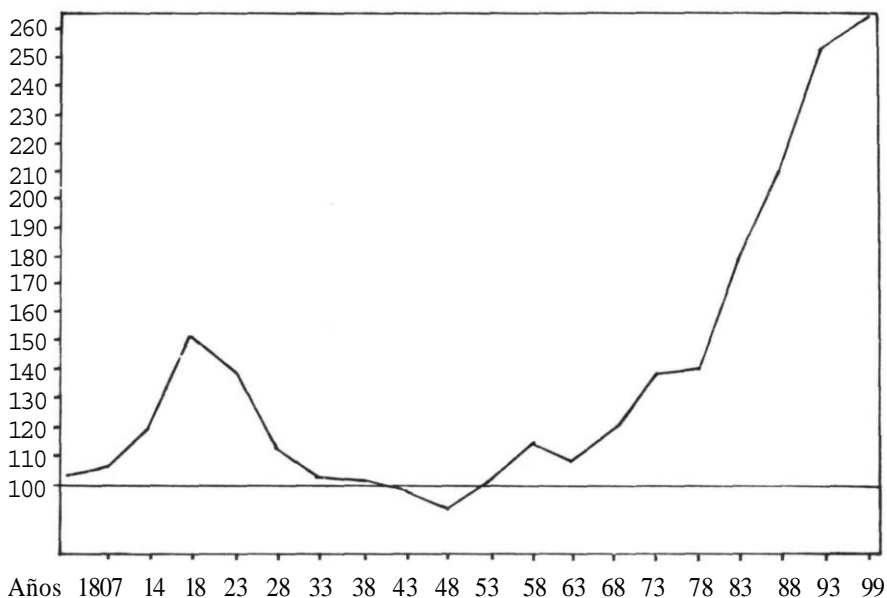
	Alimentos	índices por Rubros		índice General Siglo XIX
		Hogar	Calzado y Vestuario	
1803	93.40	117.89	114.48	102.82
1807	98.61	99.63	152.21	106.81
1814	122.87	111.58	121.58	119.78
1818	177.68	113.52	111.31	151.36
1823	161.33	97.42	117.12	138.35
1828	119.41	94.06	108.88	111.33
1833	108.24	90.15	99.49	102.29
1838	111.83	87.57	84.48	101.54
1843	107.63	80.73	75.12	95.90
1848	87.16	101.16	83.54	90.23
1853	100.00	100.00	100.00	100.00
1858	118.17	99.35	112.38	112.47
1863	111.48	100.29	108.04	108.09
1868	136.30	99.77	85.56	119.39
1873	152.29	109.97	127.58	137.75
1878	156.88	119.40	114.25	140.93
1883	189.07	162.07	135.99	174.27
1888	219.07	176.87	231.43	210.05
1893	269.39	196.20	290.79	253.73
1899	261.01	296.90	227.21	265.24

quinquenal que comienza el año 1803 y finaliza junto con el siglo en 1899. En el Gráfico N° 1 se pueden observar las fluctuaciones de este índice a lo largo del siglo, permitiendo efectuar algunas consideraciones respecto de las relaciones entre estos cambios y la fenomenología económica del siglo.⁴

Como se ha mencionado antes, el siglo XIX es un período extraordinariamente rico en transformaciones de toda índole, las cuales, en su mayoría, se asocian al proceso de maduración de la República y de su joven economía. Se trata así de un siglo polifacético y heterogéneo dominado por significativos cambios económicos, tecnológicos, administrativos, culturales y políticos. En particular, en el orden económico, Chile experimentó notables cambios estructurales, cuyos principales rasgos se reflejan en la diversificación del aparato productivo, la inserción de la economía en el contexto internacional, que acarreó sucesiones de ciclos exportadores, el creciente papel director del Estado, el desarrollo de un sector financiero importante, especialmente desde mediados del siglo, y la ocurrencia de

4 A este respecto puede verse el artículo del mismo autor publicado en *Estudios de Economía* de 1985.

Gráfico N° 1

índice de Precios para el Siglo XIX:
índice General

profundos cambios técnicos en los campos del transporte, la iluminación y la energía.

Pese a esta enorme diversidad, y a pesar también de que este estudio constituye sólo una primera etapa en la elaboración de indicadores cuantitativos más completos, las cifras elaboradas responden adecuadamente a los fenómenos económicos más sobresalientes conocidos a lo largo del siglo XIX. Al mismo tiempo, las periodizaciones clásicas del siglo, de acuerdo a la historia tradicional, se ven también notablemente ratificadas por las tendencias exhibidas por el índice.

El Período Colonial (hasta 1810) se caracteriza por una tendencia alcista del nivel de precios que coincide con aquella descrita en el trabajo de De Ramón y Larraín. Este fenómeno se enmarca en el contexto de una economía cerrada al comercio exterior y en un período de fuertes expansiones de los mercados internos como producto del crecimiento poblacional, y de una reducción del crecimiento de las producciones ganadera y triguera a la vez de estar expandiéndose la demanda externa por trigo. Asimismo, el período de la Independencia incentiva expansiones aún mayores en los precios como resultado de la guerra, el debilitamiento productivo y el cierre del mercado peruano. El crecimiento en aranceles y otros

tributos, destinado a financiar los gastos de guerra, se hizo sentir sobre los precios pese a la libertad comercial implementada. Al mismo tiempo, la contracción monetaria hizo más caro el crédito, significando una carga económica aún mayor que tuvo también impacto en los precios internos.

Como se observa en el Gráfico N° 1, el llamado período de ensayos constitucionales, que se extiende hasta 1830, da inicio a un período marcado por una fuerte tendencia decreciente en los precios que continúa en forma más moderada hasta mediados del siglo. En gran parte, esta tendencia debe asociarse con el proceso de apertura comercial establecido en 1811, pero cuyos efectos sobre el comportamiento de los precios debieron concretarse más tarde. Al mismo tiempo, es necesario considerar que la economía tenía un bajo nivel de monetización, ocasionado fundamentalmente por la emigración de la moneda vía balanza de pagos, lo cual causaba problemas de stocks y ocasionaba presiones depresivas sobre los precios. Debido al mayor grado de monetización del mercado de importables, el impacto de la escasez de circulante se hacía más claro en este tipo de transacciones.

A partir de 1848 se advierte una tendencia creciente en el índice general de precios que se extiende hasta el período de la recesión de 1857-61. Este período se caracteriza por el aumento poblacional y el crecimiento urbano que da forma más definida a la operatoria de los mercados de bienes en un contexto expansivo en términos de la demanda. Al mismo tiempo, en este período, específicamente en 1851, se adopta la importante reforma monetaria del siglo XIX que adoptó el sistema de moneda decimal, contribuyendo así a superar el problema de escasez de circulante. Finalmente, en este período de término de la llamada República Conservadora, se dio vida a la Caja de Crédito Hipotecario, lo cual permitió ampliar fuertemente la emisión con garantía prendaria, junto a lo cual se fundan los primeros bancos, cuya ley general aparece en 1860. En consecuencia, todos esos factores colaboran a explicar la tendencia exhibida por el nivel de precios de la economía.

La recesión económica de fines del decenio Montt se refleja nítidamente en la inflexión del índice general entre 1858 y 1863. El fin del ciclo triguero exportador, junto a la caída de los precios mundiales del trigo y del cobre, y la merma en la producción de plata dieron margen a un fuerte freno aplicado sobre la expansión de los precios. El crecimiento del déficit fiscal en años anteriores, que se hizo más tarde insostenible, junto a la escasez de crédito interno introdujeron un factor de insolvencia que debió ajustarse dentro de la lógica del patrón oro, provocando un notable ajuste vía precios.

Entre 1863 y 1878 la tendencia de los precios continúa siendo el alza, en un marco de política impregnado de las ideas libre-cambistas y liberales. Pese a los intentos por reducir el nivel de proteccionismo y de regulación estatal, el proceso de crecimiento económico y urbano presionó los precios al alza, cuando el mayor desa-

rrollo del sector bancario y de la monetización de la economía contribuyó a tal resultado. El proceso de crecimiento de precios se estanca con la llamada crisis de la inconvertibilidad de 1878, lo cual se refleja de modo nítido en las cifras obtenidas.

Finalmente, los últimos 20 años del siglo se ven caracterizados por un marco monetario expansivo y por las sucesivas crisis de convertibilidad que tan profusamente han adornado la literatura histórica tradicional. La Guerra del Pacífico exigió un severo esfuerzo fiscal, junto a una modificada estructura de las rentas del Estado. La depreciación cambiaria, la guerra civil y el intento de convertibilidad de 1895 que generó una grave restricción monetaria, dieron forma a un período conflictivo en lo político y en lo económico que se tradujo, finalmente, en una gran crisis bancaria y una notable depresión económica. Así, dentro de un proceso inflacionario perfectamente delineado, el siglo termina con una desaceleración en tales tendencias.

Como se observa, entonces, la evolución del índice general de precios de la economía chilena durante el siglo XIX, ajusta notablemente con las tendencias económicas e históricas más sobresalientes del siglo.

En el Cuadro N° 1 se observa también la evolución experimentada por los índices de precios de acuerdo a los rubros que han sido organizados para este estudio: alimentos, hogar, calzado y vestuarios. En el Gráfico N° 2, a su vez, se puede apreciar visualmente una descripción de las fluctuaciones de todos ellos a lo largo del siglo.

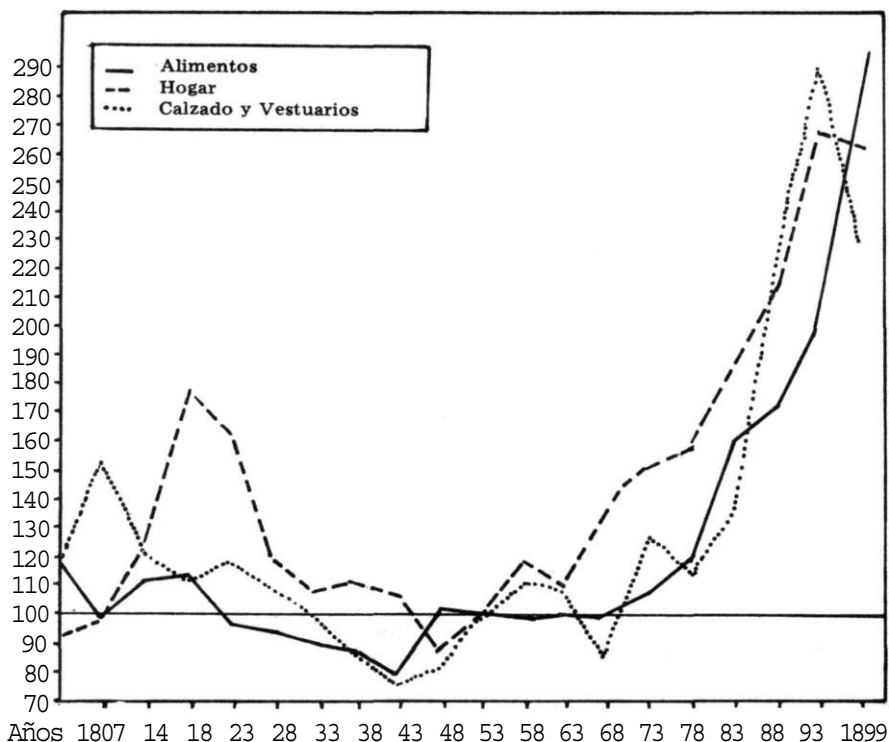
Considerando la canasta utilizada, el índice de alimentos comprende un 59,48% del Gasto Total. No es raro, pues, que el índice de Alimentos sea el que más se acerca a la tendencia del índice General, aunque sus tendencias son más pronunciadas. Puede apreciarse que el índice General es "suavizado" por el comportamiento de los otros índices.

Es interesante considerar que, en general, la serie de precios de los alimentos está permanentemente por encima de las series de precios de Vestuario y de Productos para el hogar, con excepción de la etapa colonial (1800-1810) y de la etapa de Balmaceda y de la República Parlamentaria. Demostraría esta tendencia que, al igual que en este siglo, el comportamiento de los precios de los alimentos es más rígido que el de los productos para el Hogar y Vestuario, resultante de una elasticidad ingreso de la demanda inferior.

El comportamiento de las series en los extremos puede explicarse por razones diferentes. Durante la etapa colonial, el cierre de la economía, agravado por periódicas crisis comerciales justificaría el hecho de que el precio de los bienes transables, sobre todo los que no se producían internamente (como es el caso del papel, que alcanza precios extraordinariamente altos en los primeros 30 años), mostraron tendencias alcistas marcadas, agravadas durante el período de la Guerra de la Independencia.

En la etapa final, en cambio, el comportamiento observado en

Gráfico N° 2
índice de Precios para el Siglo XIX: índices por Rubros



las series puede deberse a fenómenos distintos. El cambio en los patrones de consumo producido durante la época del salitre, la mayor dependencia de productos importados, la creciente urbanización, el aumento de la oferta de productos elaborados de origen industrial (producidos internamente o en el exterior), podrían sugerir una explicación por el lado del desarrollo de cierto efecto ingreso. Es interesante destacar que algunos alimentos elaborados, como fideos o conservas, aumentan considerablemente su importancia en la canasta hacia fines de siglo. En el caso de los fideos, muy caros en la primera mitad del siglo, se produce una marcada baja durante toda la segunda mitad, producto indudable de una mayor oferta y una clara reducción en los costos unitarios de elaboración.

Otro aspecto importante a señalar es que las series de productos para el hogar y de vestuario no sólo permanecen por debajo de la serie de Alimentos por la mayor parte del siglo. La última muestra oscilaciones mucho más marcadas de un período a otro, sobre todo en los períodos recesivos. Se confirmaría así la tesis de que estos productos tenían una mayor elasticidad precio de la demanda, aunque en parte estas mayores oscilaciones podrían provenir de una

mayor diferenciación de los productos, que provocaría eventuales distorsiones en las series. Probablemente, ambos elementos están presentes. Aunque sólo se incluyeron productos de tipo homogéneo en las series, eliminándose aquellos con una alta diferenciación del producto (como candados, por ejemplo), el problema puede persistir en muchas series (como las del vino o productos para el hogar). Es cierto que la menor ponderación de este tipo de productos en la canasta elimina en parte el problema. Además, la tendencia marcada a la baja de la serie de Vestuario, en particular en los períodos recesivos, parece manifestar que, con todo, este tipo de productos tenía en realidad una mayor elasticidad ingreso de la demanda, a pesar del problema mencionado de diferenciación del producto.

4 índices de Precios por Productos

El índice de Precios de los Alimentos y sus Series Componentes

El Cuadro N° 3 y los Gráficos N°s 3A y 3B presentan la información básica sobre los diversos productos componentes del rubro alimentos.

Como puede apreciarse en la canasta, este es el más importante de los índices componentes del índice General, resaltando dentro de éste las series de Carnes (18.08% del total general), Harinas y Féculas (13.73%), y Azúcares y Dulces (10.35%). En menor proporción, son también importantes las series de Bebidas Alcohólicas (6.8%), Aceites, Cecinas y Grasas (5.3%) y Verduras y Tubérculos (4.42%). Hay series bastante completas de Aliños (Sal y Vinagre) e Infusiones (Yerba Mate, Té y Café), pero su ponderación en la canasta general, como es obvio, es mucho menor.

Si analizamos brevemente el comportamiento de las distintas series en relación al índice de Alimentos y al índice General, veremos que el índice de Azúcares y Dulces (Chocolate (10%) y Azúcar (90%)) es con mucho el que presenta alzas más marcadas de todos los índices de Alimentos durante el período colonial y de la guerra de la Independencia, lo que es razonable al tratarse de un bien transable, e importado, en ese período. El índice de Harinas y Féculas es el que lo sigue en cuanto al impacto inflacionario en esa etapa. Arroz, Fréjoles y Fideos suben fuertemente entre 1814 y 1828. (Los Fideos se mantienen a un alto precio hasta 1843.) El Trigo, también, alcanza sus más altos precios entre 1823 y 1833.

Las bebidas Alcohólicas, Verduras y Tubérculos y las Carnes muestran también una tendencia alcista en el período, pero con rangos de variación menores. Con mucho, la más estable de las series de Alimentos en esta etapa es la de Aceites y Grasas, que mantiene una tendencia relativamente constante durante buena parte del siglo. Recién hacia 1878 inicia un proceso alcista significativo, coincidente con la tendencia general de los precios.

Salvo excepciones, las series de Alimentos muestran tendencias

Cuadro N° 3
 índice por Rubros: Alimentos

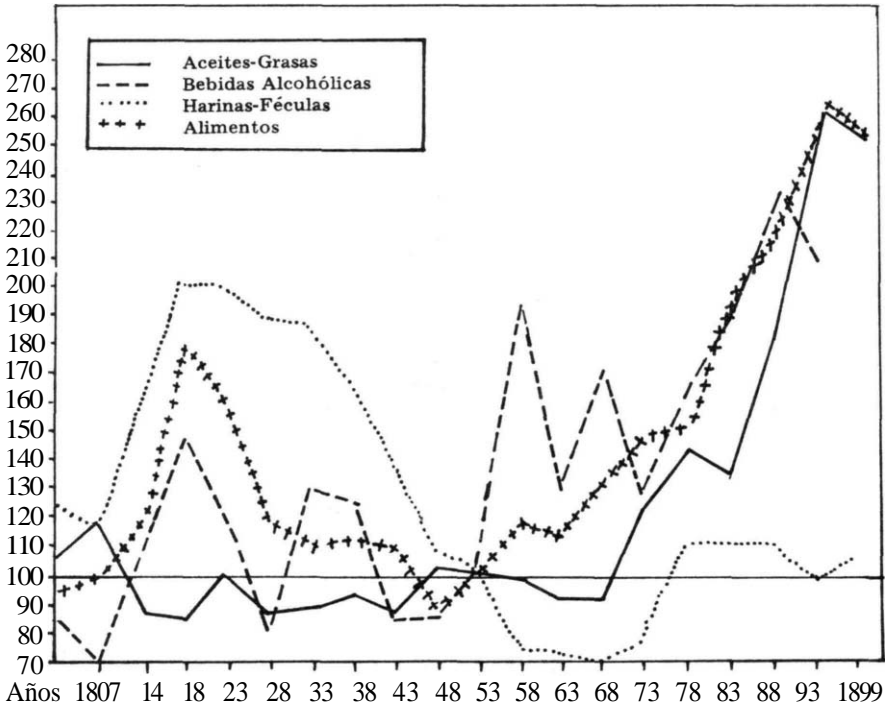
	Bebidas Alcohólicas	Aceites y Grasas	Carnes	Verduras y Tubérculos	Harinas y Féculas	Azúcares y Dulces	Aliños	Infusiones
1803	85.60	105.35	62.96	102.89	124.50	102.18	62.29	82.35
1807	68.33	117.50	69.58	86.24	116.46	140.98	77.02	174.12
1814	107.11	86.48	71.61	148.56	160.88	181.77	70.15	181.76
1818	148.96	85.81	106.50	111.96	200.64	371.09	72.30	188.82
1823	121.81	100.36	148.55	113.76	199.49	210.36	86.70	386.47
1828	79.41	87.33	101.06	76.67	187.49	124.22	80.23	129.41
1833	130.10	90.17	71.71	75.75	185.59	80.67	72.15	76.47
1838	126.04	95.73	83.19	75.45	165.08	107.98	71.37	100.00
1843	84.94	89.71	122.04	79.46	136.81	82.18	72.77	88.83
1848	86.52	101.14	73.21	97.86	107.01	73.19	98.99	92.22
1853	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
1858	193.90	98.86	127.26	102.14	76.50	126.13	85.30	107.79
1863	129.87	91.64	154.05	93.60	75.03	93.66	70.68	88.51
1868	172.41	90.73	224.24	101.02	68.98	90.64	71.38	95.88
1873	132.55	123.49	256.83	130.43	79.40	107.96	85.41	103.36
1878	169.75	146.31	202.57	159.17	111.86	136.55	99.21	116.37
1883	192.05	135.50	307.15	188.58	113.42	114.89	109.46	91.59
1888	234.40	188.53	368.54	188.33	114.42	120.71	141.50	155.63
1893	212.53	269.95	498.24	196.36	95.50	174.29	194.10	191.31
1899		258.45	387.15	199.91	107.34	284.22	81.88	110.11

bastante estables. La excepción la constituyen las bebidas alcohólicas, lo que puede deberse a malas cosechas coyunturales o a problemas de diferenciación del producto, como ya se mencionó. Todas ellas tienden a la baja a partir de 1833, o antes, y reanudan una tendencia alcista a partir de 1878, aproximadamente.

El caso de las Carnes es interesante, ya que a partir de 1858 muestra una tendencia al alza que es mucho más marcada que la de las otras series, llegando a los precios más altos de todas ellas, en términos relativos, hacia fines de siglo. Claramente, se refleja aquí el encarecimiento del producto generado por el creciente proceso de urbanización. En parte, podría haberse generado un menor consumo de carnes hacia fines de siglo, lo que, dada la alta ponderación de las carnes en la canasta general, podría sobreestimar en alguna medida el índice de Alimentos en las últimas décadas. Si esto es así, sería mucho más marcada la superación de las series de Vestuario y Productos para el Hogar por sobre la serie de Alimentos en los últimos quinquenios del siglo.

Las series de Aceites y Grasas, Verduras y Tubérculos y Azúcares y Dulces, así como la de Infusiones, muestran tendencias bastante similares, parecidas a la del índice de Alimentos y el índice General. Las excepciones las constituyen las series de Bebidas Alcohólicas que, aunque siguen la tendencia general, sufren, como se dijo, de oscilaciones muy marcadas, y la de Harinas y Féculas, que constituye la única que no sube fuertemente hacia fines de siglo.

Gráfico N° 3A
 índice de Precios para el Siglo XIX:
 índices por Rubros: Alimentos



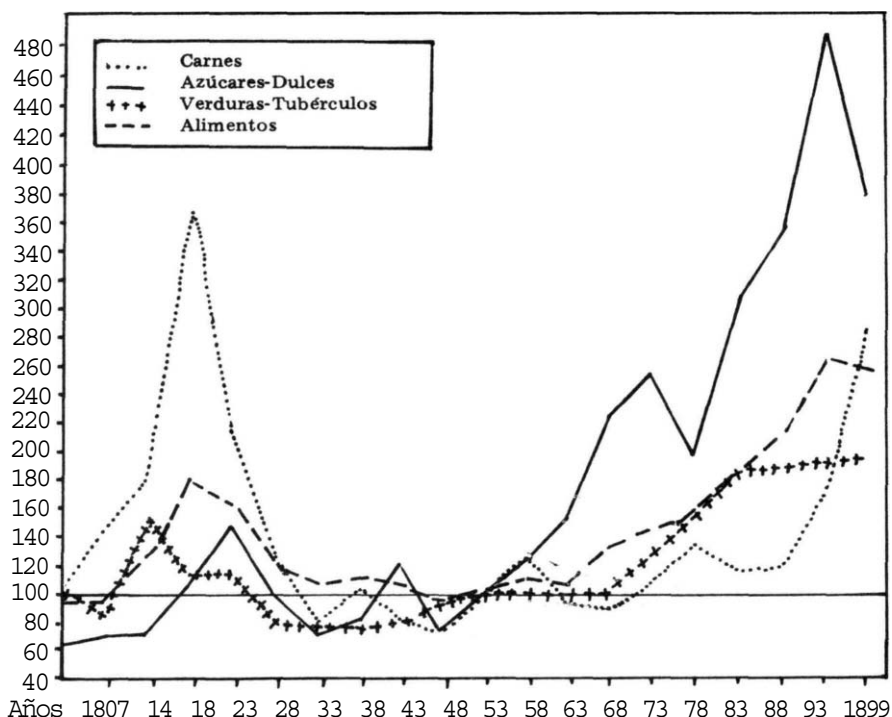
En el caso de la serie de Bebidas Alcohólicas, es importante indicar que la serie del Vino no guarda una relación clara con la serie del Vinagre (Aliños), con la que en principio debería estar bastante relacionada. Justificaría este argumento el hecho de que la diferenciación del producto (o variaciones marcadas entre los precios mayoristas y minoristas) juegan un papel importante en el resultado de la serie.

Salvo excepciones, en resumen, los principales índices por producto, y los acumulados en los distintos rubros alimenticios (con mayor claridad aún), avalan las tendencias reflejadas en el índice General de Precios, del que constituyen un componente importantísimo.

El índice de Precios de Productos para el Hogar y sus índices Componentes

Este índice de Productos para el Hogar tiene una ponderación de un 25.72% en el índice General. Su principal componente es el índice de Productos para Iluminación e Incienso, que comprende

Gráfico N° 3B
 índice de Precios del Siglo XIX: índices por Rubros: Alimentos



un 10.54% del total general. Lo sigue el índice de Combustibles, con un 7.86%. Los otros rubros son menores en importancia. (Tabaco y Papel (3.11%), Materiales de Construcción (3.32%), y con una ponderación muy baja Servicios de Mesa y Cocina (0.79%) y Útiles de Aseo (0.10%)).

Es cierto que en la canasta los productos de Iluminación e Incienso (así como los Azúcares y Dulces) probablemente estén sobredimensionados, ya que constituyen productos de alto consumo para las actividades religiosas del período estudiado.

Como se observa en el Cuadro N° 4 y el Gráfico N° 4, las series de Combustibles (leña y carbón, sobre todo), y de Iluminación (Sebo, Velas y en menor medida Fósforos) revelan una tendencia creciente, con pocos rangos de variación, durante todo el siglo. Casi no resultan afectados por el período de la guerra de la Independencia, y tampoco responden con claridad al impacto de los períodos recesivos. Este comportamiento debe explicarse por constituir en su mayoría bienes no transables, con poca elaboración. Los Clavos, el Incienso, las Escobas, Vasos, Papel y Vajillas, por otro lado, muestran muy claramente tendencias similares a las del índice General, a veces muy pronunciadamente.

Cuadro N° 4
índices por Rubros: Hogar

	Útiles de Limpieza	Combustibles	Materiales de Construcción	Papel y Tabaco	Utensilios de mesa	Iluminación e Incienso
1803	133.36	44.72	323.21	117.76	127.81	106.93
1807	228.00	40.39	274.16	140.98	155.86	71.18
1814	263.32	45.97	277.97	196.01	151.91	78.72
1818	176.00	50.23	281.15	190.01	182.26	79.60
1823	163.16	59.59	161.21	114.61	188.69	93.01
1828	139.46	55.87	129.86	113.79	163.42	99.81
1833	115.76	52.16	150.14	112.96	154.05	87.81
1838	93.92	53.59	131.73	108.53	123.51	90.05
1843	108.92	48.54	146.23	104.10	152.52	71.55
1848	78.16	85.15	166.73	97.28	90.19	94.64
1853	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
1858	115.48	108.09	116.85	85.73	109.81	90.41
1863	91.32	111.97	126.20	104.70	128.22	80.40
1868	93.62	116.01	140.93	86.54	127.70	76.57
1873	158.20	162.80	108.92	90.58	119.32	75.46
1978	274.20	161.93	167.85	106.13	153.72	72.28
1883	238.24	368.87	192.60	78.15	222.60	63.97
1888	267.66	297.29	217.72	155.52	242.31	74.74
1893	345.30	276.79	270.13	201.63	328.55	99.88
1899	325.34	572.82	220.78	218.18	277.53	139.53

Otros productos, como la Cal y los Plumeros, muestran comportamientos más erráticos, mientras que los Platos y el Tabaco son las series con menos variaciones y un comportamiento más regular durante el siglo. En un caso se trata de productos artesanales o de loza de fabricación local (se eliminaron los casos en que los precios eran demasiado diferenciados, por tratarse de mercadería importada de alto valor).

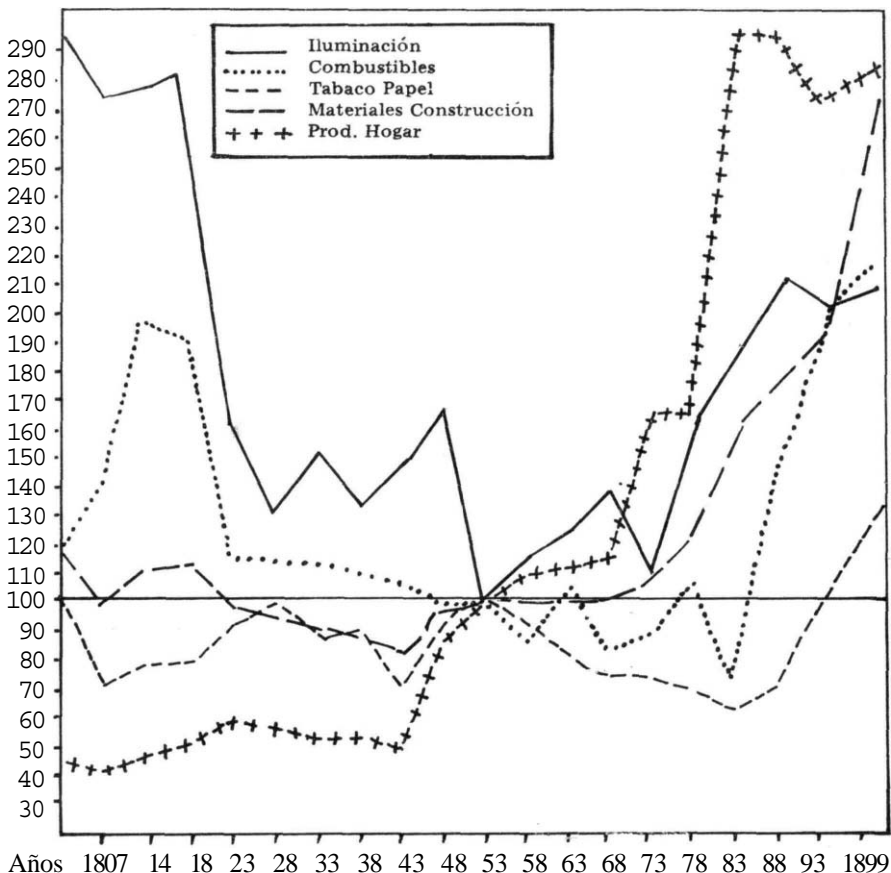
En definitiva, los índices de Útiles de Limpieza, Materiales de Construcción, Papel y Tabaco y Utensilios de Mesa reflejan en general, también, el comportamiento del índice calculado, aunque con oscilaciones más violentas (hacia arriba y hacia abajo) que en el caso del índice de Alimentos.

El índice de Combustibles, en cambio, se comporta de manera diferente. Comienza con valores bastante bajos y sube, durante todo el siglo, con alzas pronunciadas sobre todo a fines de siglo, concordante con el acelerado proceso de urbanización. (En las décadas finales del siglo el convento de San Francisco compró a veces leña en vagones de ferrocarril, traída del sur, a diferencia de las "cargas" o "carretadas" de las décadas iniciales.)

Por último, el índice de productos de Iluminación e Incienso muestra una tendencia bastante estable durante el siglo completo.

Puede concluirse que, como se verá en la serie del Calzado, en el punto siguiente, que aquellos productos con poca elaboración, o de tipo artesanal, muestran tendencias bastante más estables que los

Gráfico N° 4
 índice de Precios para el Siglo XIX
 índices por Rubros: Productos para el Hogar



productos transables o alimentos, y mucho más estables que el caso de los importados.

El índice de Precios del Vestuario y sus índices Componentes

Este último índice componente del índice General de Precios para el siglo XIX (con una ponderación de 14.8% sobre el total general), está constituido por los índices de Telas (11.79%) y Calzado (3.01%). La información pertinente se encuentra condensada en el Cuadro N° 5 y en el Gráfico N° 5, que se hallan más adelante.

La serie de Telas está compuesta por diversos productos, de los cuales tres cuentan con datos para casi todo el siglo: Tocuyo, Sayal y Paño. Se incluyen también series para el Género y el Cordoncillo, para parte del período. Con mucho, esta área de consumo es la que

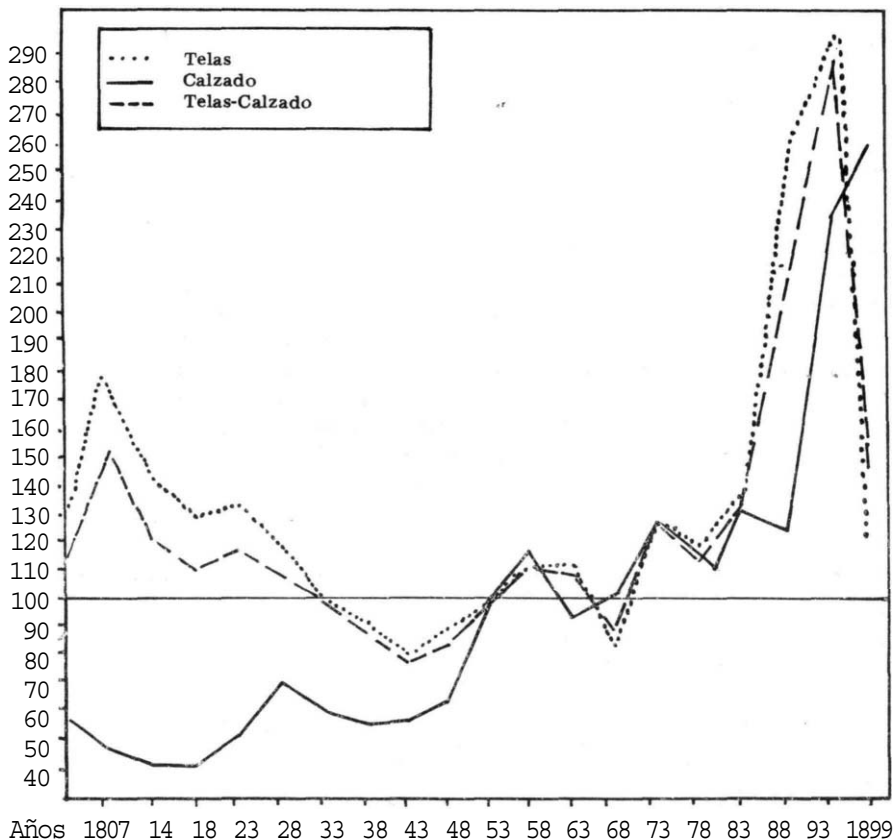
Cuadro N° 5
índices por Rubro: Vestuario

	Telas	Calzado
1803	128.87	58.10
1807	178.41	49.59
1814	142.07	41.33
1818	129.21	41.23
1823	133.27	53.85
1828	118.54	71.07
1833	100.55	60.10
1838	92.14	54.48
1843	79.24	58.98
1848	88.44	64.34
1853	100.00	100.00
1858	111.53	115.69
1863	112.05	92.32
1868	81.64	100.93
1873	127.95	126.15
1878	117.73	100.63
1883	137.11	131.58
1888	258.68	124.69
1893	305.10	234.73
1899	219.57	257.16

ofreció mayores dificultades para componer series homogéneas. Se recopiló bastante material sobre varias decenas de tipos distintos de tela, pero que no llegaron a conformar series completas o confiables, sea por vacíos importantes para muchos quinquenios, o porque las variaciones de precios eran tan marcadas que podían ser desechadas, por originarse en diferencias en la calidad de las telas, por tener orígenes distintos, por variaciones *en* el corte o estado de las piezas (se registraron compras de telas deterioradas a precios más bajos, en algunos casos). Las series de sombreros, ponchos, mantas y otros productos similares (como calcetas) fueron desechadas por las mismas razones.

En general, estas series representan tendencias también similares a las del índice General, pero con oscilaciones mucho más marcadas, incluso entre un período y otro. Las excepciones las constituyen el Tocuyo, que no sube a fines de siglo, sino que baja, y el cordoncillo, que salvo en algunos períodos representa un comporta-

Gráfico N° 5
 índice de Precios para el Siglo XIX
 índices por Rubros: Telas y Calzado



miento bastante estable, con tendencia a la baja durante el período 1803-1868.

El caso del Tocuyo es interesante, porque representa típicamente un producto local ("de la tierra"), y la baja persistente en el último lapso de tiempo (entre 1868 y 1893) podría reflejar el cambio en los patrones de consumo y la aparición de productos mejor elaborados, sobre todo importados.

El caso de los Zapatos, Sandalias y Zapatillas es bastante claro. Las tres series muestran una tendencia general al alza durante todo el siglo, pero sin oscilaciones bruscas, exceptuando el caso de los zapatos en 1853. Manifiestan también alzas importantes en los años finales del siglo. Nuevamente, nos encontramos con un producto "de la tierra", que sólo al final del siglo recibiría alguna competencia fuerte de productos importados.

En definitiva, la mayor parte de los índices parciales sigue en algún grado las variaciones del índice General de Precios para todo el período, salvo excepciones ya analizadas, y en muchos casos satisfactoriamente explicadas. El índice calculado no es el resultado casual de diversas tendencias contrapuestas, sino que refleja de manera bastante adecuada las oscilaciones de un porcentaje importante de sus índices componentes y de muchos productos individuales. En general, esto avalaría la tendencia global de la serie.

5 Resumen y Conclusiones

En este trabajo se han presentado los resultados obtenidos del estudio de recolección de precios al consumidor durante el siglo XIX y la elaboración de un índice de tipo quinquenal que abarca todo este período. La metodología utilizada para elaborar este indicador ha sido descrita con algún cuidado, particularmente en lo que se refiere al tipo de fuentes utilizadas para la recolección de datos y al uso de una canasta única para el siglo basada en los libros de disposiciones del convento de San Francisco y en algunas otras fuentes auxiliares. En el trabajo se describió la conducta del índice general de precios a lo largo del siglo, haciéndose un esfuerzo por vincular las fluctuaciones observadas con la fenomenología histórica y económica más sobresaliente durante el período de análisis. Finalmente, se hizo una descripción más prolija del comportamiento de los índices de precios por rubros, analizándose también las fluctuaciones observadas en la conducta de los bienes específicos que han dado forma a la canasta usada en este estudio.

Esta presentación de los resultados de la investigación ha estado, así, dirigida hacia dos propósitos fundamentales. Por una parte, el de comprobar que el índice elaborado responde a las consideraciones analíticas fundamentales en los ámbitos histórico y económico. Por otra, el de entregar todos los antecedentes que manejaron los autores para elaborar sus resultados, mostrando que todos ellos son bastante concordantes con las tendencias generales discutidas.

Los autores creen haber conseguido ambos propósitos por medio de la presentación y análisis de los resultados que ha sido emprendida más arriba. Se ha mostrado la gran consistencia que posee la canasta de ponderaciones aquí utilizada en un contexto de análisis de largo plazo. Al mismo tiempo, ello ratifica las bondades de la fuente de datos para realizar este tipo de estudios, animando con ello más esfuerzos para completar la investigación con más años dentro del siglo XIX y los primeros treinta años del siglo XX. La presentación de los resultados ha permitido concluir que un análisis económico basado en antecedentes cuantitativos es capaz de proporcionar hipótesis de enorme interés para una comprensión cabal de la historia económica chilena. El análisis emprendido, además, es muy concordante y balanceado en términos de los diversos resultados que se discutieron.

Entre la multitud de pasos que hay que dar para obtener un progreso sustantivo en nuestro conocimiento del pasado económico chileno, está el de reconstituir nuestros antecedentes productivos agregados. Indudablemente que un índice de precios de largo plazo es, dentro de tal propósito, un elemento de primera importancia. Sin embargo, todos estos esfuerzos no tendrán valor más allá del mero ejercicio intelectual, si no somos capaces de aprender de nuestra historia extrayendo de ella lecciones útiles para nuestro presente y futuro.

Anexo I: Unidades de Medida para el Siglo XIX

a Moneda

Durante toda la primera mitad del siglo se utilizó en Chile el antiguo sistema monetario heredado de la Colonia, que se basaba en las siguientes unidades:

$$\begin{aligned} 1 \text{ Peso} &= 8 \text{ Reales} = 16 \text{ Medios Reales} = 32 \text{ Cuartillos} \\ 1 \text{ Real} &= 2 \text{ Medios Reales} = 4 \text{ Cuartillos} \\ 1 \text{ Medio Real} &= 2 \text{ Cuartillos} \end{aligned}$$

Estas unidades presentan claras dificultades para calcular y sacar promedios. Por ejemplo:

	3 Pesos	2 Reales	1 Medio Real	3 Cuartillos
Más	1 Peso	1 Real	1 Medio Real	1 Cuartillo
Más	5 Pesos	7 Reales		2 Cuartillos
Igual	10 Pesos	4 Reales		2 Cuartillos

Para los cálculos, se empleó el sistema decimal, aplicado en Chile a partir de la segunda mitad del siglo, estableciendo una equivalencia de:

$$\begin{aligned} 1 \text{ Real} &= 12,5 \text{ Centavos de Peso} \\ 1 \text{ Medio Real} &= 6,25 \text{ Centavos de Peso} \\ 1 \text{ Cuartillo} &= 3,125 \text{ Centavos de Peso} \end{aligned}$$

En la práctica, tomó muchos años para que la población se acostumbrara al nuevo sistema decimal, y por largo tiempo se siguieron registrando muchas operaciones en pesos y centavos colocando al lado su equivalencia en el antiguo sistema monetario. Se encontraron abundantes registros de este tipo, confirmando la validez de esta metodología.

b Líquidos

Arroba : 32 Cuartillos = 32,211 Litros
 (1/2 Arroba y Cuarta (1/4 Arroba se utilizaba también))
 Cuartillo : 1/32 Arroba
 Azumbre : 1/8 de Arroba = 1/2 Cuarta

c Distancia

1 Legua Chilena = 36 Cuadras = 4514,40 Metros = 5400 Varas
 1 Cuadra = 1/36 Legua = 125,40 Metros = 150 Varas
 1 Metro = 1,1962 Vara = 2,3923 Codos = 3,5885 Pies
 1 Vara = 2 Codos 3 Pies = 4 Palmos = 36 Pulg.
 1 Codo = 1/2 Vara

d Peso

	Tonel	Quintal	Arroba	Kilog.	Libra
Tonel	1.0	20.0	80.0	920.0	2000.0
Quintal	0.05	1.0	4.0	46.0	100.0
Arroba ¹	0.015	0.25	1.0	11.5	25.0
Kilogramo	0.001087	0.02174	0.86956	1.0	2.1744
Libra	0.0005	0.010	0.040	0.46	1.0

Equivale a la arroba castellana. La aragonesa equivalía a 36 libras.

Otras Unidades de Peso:

Onza	1/16 Libra
Adarme	1/16 Onza
Tomín	3 Adarmes ²
Grano	12 Tomines

No confundir con la moneda de plata empleada durante la Conquista y la Colonia, que equivalía a 30 céntimos de peseta.

e Áridos

	Fanega	Cuartilla	Almud (Celemín)	Litro
Fanega ¹	1.0	4.0	12.0	96.96
Cuartilla	0.25	1.0	3.0	24.24
Almud (Celemín)	0.083	0.33	1.0	8.08
Litro ²	0.03135	0.04125	0.1237	1.0

Esta unidad variaba según país y provincia. La fanega castellana por ejemplo equivalía a 55.5 litros.

El litro no se empleaba comúnmente como medida de áridos, pero la equivalencia existía. Está incluido aquí con fines de comparación.

f Papel

	Resma	Mano	Cuaderno o Cuadernillo	Pliegos u Hojas
Resma	1.0	20.0	100.0	500.0
Mano		1.0	5.0	25.0
Cuaderno o Cuadernillo			1.0	5.0
Hojas o Pliegos				1.0

g Superficie

	1 Cuadra Cuadrada	1 Hectárea	1 Area	1 Metro Cuadrado	1 Vara Cuadrada
1 Cuadra Cuadrada	1.0	1.5725	157.25	15725.16	22500.0
1 Hectárea	0.6359	1.0	100.0	10000.0	14310.0
1 Area	0.0063	0.01	1.0	100.0	143.1
1 Metro Cuadrado	0.00006	0.0001	0.01	1.0	1.431
1 Vara	-	0.00006988	0.006988	0.6988	1.0

h Unidades

	1 Gruesa	1 Docena	1 Par	1 Unidad
1 Gruesa	1	12	72	144
1 Docena		1	6	12
1 Par			1	2
1 Unidad				1

Anexo II: Fuentes Bibliográficas

a Referencias Principales

- Armando de Ramón y J. M. Larraín, *Orígenes de la Vida Económica Chilena 1659-1808*. Centro de Estudios Públicos (1982).
- Carlos Hurtado, *Concentración de la Población y Desarrollo Económico: El Caso Chileno*. Instituto de Economía U. de Chile (1966).
- Guillermo García Huidobro, *El Desarrollo Económico Chileno durante el Siglo XIX*. Memoria. Facultad de Ciencias Económicas de la U. de Chile. (1922)
- Dirección de Estadística, *Estadística Chilena*. 24 de marzo de 1928. Publicación de la Dirección General de Estadística. Santiago. Chile.
- Riveros L. y Ferraro R., "La Historia Económica del siglo XIX a la luz de la evolución de los precios", *Estudios de Economía*, Vol. 12, N° 1(1985).

b Fuentes Bibliográficas

Convento de San Francisco

Convento del Monte (San Francisco del Monte)

Libro de Entradas y Gastos	1806-1853	Clasif.	(36)
Libro de Entradas y Gastos	1840-1857	Clasif.	(42)
Libro de Entradas y Gastos	1847-1850	Clasif.	(38)
Libro de Entradas y Gastos	1846-1851	Clasif.	(39)
Libro de Entradas y Gastos	1853-1854	Clasif.	(47)
Libro de Entradas y Gastos	1853-1873	Clasif.	(40)
Libro de Disposiciones	1843-1851		

Convento de Rancagua (Nuestra Señora del Carmen)

Libro Becerro	1761-1858		
Libro de Entradas y Gastos	1777-1830	Clasif.	(49)
Libro de Entradas y Gastos	1782-1820	Clasif.	
Libro de Entradas y Gastos	1790-1804	Clasif.	(24)
Libro de Entradas y Gastos	1820-1837	Clasif.	(23)
Libro de Entradas y Gastos	1839-1881	Clasif.	(22)
Libro de Entradas y Gastos	1846-1852		

Convento de Cauquenes

Libro de Entradas y Gastos	1862-1883	Clasif.	(5)
----------------------------	-----------	---------	-----

Convento de Higuierillas

Libro de Entradas y Gastos	1846-1851	Clasif.	(35)
----------------------------	-----------	---------	------

Convento de Curicó

Libro de Entradas y Gastos	1814-1846	Clasif.	(19)
Libro de Entradas y Gastos	1846-1851	Clasif.	(1)
Libro de Entradas y Gastos	1852-1856	Clasif.	(20)
Libro de Entradas y Gastos	1856-1863	Clasif.	(9)
Libro de Entradas y Gastos	1864-1876	Clasif.	(7)
Libro de Entradas y Gastos	1889-1904	Clasif.	(10)

Convento de San Miguel Arcángel de San Fernando

Libro de Entradas y Gastos	1815-1839	Clasif.	(12)
Libro de Entradas y Gastos	1853-1856	Clasif.	(3)
Libro de Entradas y Gastos	1864-1885	Clasif.	(4)
Libro de Entradas y Gastos	1866-1887	Clasif.	(5)
Libro de Entradas y Gastos	1856-1864	Clasif.	(6)
Libro de Entradas y Gastos	1891-1899	Clasif.	(8)
Libro de Entradas y Gastos	1854-1866	Clasif.	(9)
Libro de Entradas y Gastos	1899-1903	Clasif.	(13)

Convento de Talca

Libro de Entradas y Gastos	1878-1894		
Libro de Entradas y Gastos	1859-1863	Clasif.	(70)
Libro de Entradas y Gastos	1896-1904	Clasif.	(53)
Libro de Entradas y Gastos	1836-1849	Clasif.	(54)
Libro de Entradas y Gastos	1789-1846	Clasif.	(37)

Convento de San Pedro de Alcántara de las Salinas

Libro de Entradas y Gastos	1799-1817	Clasif.	(17)
Colegio San Diego	1803-1824	Clasif.	(16)
Libro de Entradas y Gastos	1898-1905	Clasif.	(9)
Libro de Entradas y Gastos	1826-1845	Clasif.	(14)
Disposiciones (años sueltos)	1808-1812	Clasif.	(15)
Inventario	1829	Clasif.	(18)
Libro de Entradas y Gastos	1853-1879	Clasif.	(19)
Libro de Entradas y Gastos	1833-1851	Clasif.	(10)
Libro de Entradas y Gastos	1847-1858	Clasif.	(7)
Libro de Entradas y Gastos	1847-1886	Clasif.	(8)
Libro de Entradas y Gastos	1825-1846	Clasif.	(6)
Libro de Entradas y Gastos	1869-1893	Clasif.	(4)
Libro de Entradas y Gastos	1778-1820	Clasif.	(3)
Libro de Entradas y Gastos	1740-1806	Clasif.	(2)
Libro de Entradas y Gastos	1868-1897	Clasif.	
Libro de Entradas y Gastos	1845-1890	Clasif.	(5)

Convento de San Francisco

Libros de Entradas y Gastos (Libros Diarios, de Cuentas, de Entradas)			
1864 - 77	1881 - 83	1794 - 1839	
1846 - 48	1876 - 77	1869 - 73	

1884 - 89	1839 - 46	1889 - 95
1840 - 46	1973 - 76	1884 - 68
1868 - 77	1814 - 25	1805 - 41
1896 - 1907	1861 - 64	1803 - 46
1850 - 59	1813 - 47	1796 - 53
1856 - 69	1873 - 78	1878 - 98
1849 - 78	1868 - 70	1881 - 90
1858 - 60	1776 - 1814	

Convento de San Francisco

(Libros del Convento de la Recoleta Franciscana)

(Libros Diarios)

(Sólo Entradas) 1791 - 17

(Sólo Entradas) 1767 - 18

(Sólo Entradas) 1817 - 33

1879 - 86	1870 - 76	1858 - 70	1855 - 58
1805 - 43	1861 - 66	1867 - 75	1881 - 88
1864 - 67	1858 - 61	1888 - 93	1863 - 70
1873 - 88	1894 - 96	1892 - 1900	1876 - 81
1879 - 86	1859 - 70	1861 - 63	1855 - 85

Libros Disponibles en la Biblioteca del Museo de la Medicina Chilena

1800-1809

Libros de Gastos Extraordinarios del Hospital San Juan de Dios. (1787-1803)

Libro Común General de las Entradas y Salidas de Dinero del Real Hospital San Juan de Dios. (1785-1803)

Libro de Gastos Ordinarios del Hospital San Juan de Dios. (1787-1803)

Libro de Gastos de Carne. (1795-1803)

Libro de Entradas y Gastos del Hospital San Juan de Dios. (1807)

Sueldos y Salarios. Hospital San Juan de Dios. (1807)

1810-1819

Registro del Hospital San Borja. (1817-1829)

Cuaderno Manual de Gastos del Hospital San Juan de Dios. (1818)

Libro Común General de las Entradas y Salidas de Dinero del Real Hospital San Juan de Dios. (1818)

1820-1829

Registro de Venta de Tierras. Recibos y otros documentos. Hospital San Juan de Dios. (1820-1821)

Papeles Sueltos del Panteón de Santiago. (1820-1834)

1830-1839

Cuenta del Tesorero del Hospital de Pobres.	(1830-1845)
Libro Mayor de la Tesorería de Hospitales y Casa de Huérfanos.	(1833)
Cuenta Hospital San Juan de Dios, San Borja y Casa de Huérfanos.	(1833)
Recibo y Cuentas Casa de Huérfanos.	(1833)
Duplicado de la Tesorería General de Hospitales y Casa de Expósitos.	(1833-1839)
Expediente Documentación Legal de Hospitales.	(1834-1838)
Correspondencia Variada.	(1834-1836)
Estado Hospital y Casa de Expósitos.	(1834-1840)
Oficios de las Autoridades y demás Tribunales.	(1837)

1840-1849

Duplicado de la Tesorería General de Hospitales y Casa de Expósitos.	(1840-1844)
Diversos Memorándums y Registros (Hojas Sueltas).	(1842-1860)
Cuenta del Tesorero del Hospital de Pobres.	(1830-1845)
Estado Decenal del Hospital San Juan de Dios.	(1833-1842)
Estado de Ventas de Haciendas en Salamanca (Choapa).	(1843)
Libro Mayor (Tesorería Establecimientos de Beneficencia de Santiago).	(1845)
Rendición de Cuentas Tesorero de Hospitales.	(1847)
Alcance al 4º Manual Copiador del año 1848.	(1848)
Testamentos Hospital San Juan de Dios.	(1848-1858)

1850-1859

Diversos Memorándums y Registros (Hojas Sueltas).	(1842-1860)
Testamento Hospital San Juan de Dios.	(1848-1858)
Alcance al 4º Manual Copiador del año 1850.	(1850)
Libro Diario (Tesorería Establecimientos de Beneficencia de Santiago).	(1851)
Libro Mayor (Tesorería . . .)	(1851)
Libro Diario (Tesorería . . .)	(1852)
Libro Mayor (Tesorería . . .)	(1852-1853)
Libro Diario (Tesorería . . .)	(1853)
Libro Mayor (Tesorería . . .)	(1854)
Libro Diario (Tesorería . . .)	(1854)
Libro Mayor (Tesorería . . .)	(1855)
Libro Mayor (Tesorería . . .)	(1857)
Libro Diario (Tesorería . . .)	(1858)
Libro Mayor (Tesorería . . .)	(1858)

Alcance al Manual de 1858	(1858)
índice de los Ramos (mayo 1858)	(1858)
Manual de la Tesorería de los Establecimientos de Beneficencia.	(1859)

1860-1869

Diversos Memorándums y Registros.	(1860)
Libro Mayor (Tesorería . . .)	(1860-1861)
Libro Diario (Tesorería . . .)	(1860)
Libro Mayor (Tesorería . . .)	(1862)
Libro Diario (Tesorería . . .)	(1862)
Libro Mayor (Tesorería . . .)	(1863)
Libro Diario (Tesorería . . .)	(1864)

1860-1869

Libro Mayor (Tesorería . . .)	(1864)
Mayor Copiador.	(1865)
Manual Copiador. Libro 1º	(1865)
Libro Mayor (Tesorería . . .)	(1866)
Libro Diario (Tesorería . . .)	(1866)
Libro Mayor (Tesorería . . .)	(1867)
Libro Diario (Tesorería . . .)	(1867)
Libro Mayor (Tesorería . . .)	(1868)

1870-1879

Libro Mayor (Tesorería . . .)	(1870)
Libro Diario (Tesorería . . .)	(1871)
Libro Mayor (Tesorería . . .)	(1871)
Libro Diario (Tesorería . . .)	(1872)
Libro Mayor (Tesorería . . .)	(1872)
Libro Diario (Tesorería . . .)	(1873)
Libro Mayor (Tesorería . . .)	(1873)
Libro Diario (Tesorería . . .)	(1874)
Libro Mayor (Tesorería . . .)	(1874)
Libro Diario (Tesorería . . .)	(1875)
Libro Mayor (Tesorería . . .)	(1875)
Libro Diario (Tesorería . . .)	(1876)
Libro Mayor (Tesorería . . .)	(1876)
Libro Diario (Tesorería . . .)	(1877)
Libro Mayor (Tesorería . . .)	(1877)
Libro Diario (Tesorería . . .)	(1878)
Libro Mayor (Tesorería . . .)	(1879)

1880-1899

Libro Mayor (Tesorería . . .)	(1880)
Libro Mayor (Tesorería . . .)	(1881)
Censo General	(1885)
Presupuesto de Beneficencia.	(1888-1891)

Fuentes Detectadas en la Biblioteca del Instituto Nacional

Comprobantes de Gastos Ordinarios.	1813-1814
Documentos de Varias Épocas (Datos Suelos).	1818
Fondos.	1827-1835
Libro de alumnos pensionistas (Pagos semestrales).	1835-1849
Sueldos de profesores y empleados	1845-1850
Correspondencia (Datos sueltos).	1843-1880
Libro de alumnos permanentes (Pagos).	1844-1850
Tesorería del Instituto Nacional. Libro Primero de Empleados.	1850
Estado de Entradas y Salidas de Gastos 1850.	
Otras Cuentas.	1850-1853
Fondos.	1851-1833
Correspondencia (Algunos gastos).	1856
Sección Humanidades (Sueldos)	1849-1863
Correspondencia.	1854-1864
Sección Universitaria (Sueldos).	1864
Libro de Introducción (Datos sueltos).	1865-1866
Diversas comunicaciones al Rector (Datos sueltos)	1866-1877
Libro Correspondencia (Datos sueltos)	1867-1874
Correspondencia con la Tesorería (Datos sueltos).	
Incluye Presupuestos y Sueldos).	1874-1878
Correspondencia. (Datos sueltos).	1874-1884
Correspondencia. (Datos sueltos).	
Diario (1876)	1874-1861
Artículos de bodega.	1879
Cuentas.	1879-1880
Correspondencia de Tesorería.	1879-1884
Cuentas (julio-octubre).	1881
Fondos.	1881
Correspondencia (Incluye Presupuestos)	1881-1834
Artículos consumidos	1882
Libro copiator de cartas (Datos sueltos).	1883-1884
Copiator de Cartas (Datos sueltos)	1884-1886
Resumen de Cuentas	1884-1887
Notas al Tesorero (Datos sueltos)	1884-1888
Informes, Cartas (Datos sueltos)	1884-1891
Notas (Incluye Presupuestos 1886/1887)	1885
Copiator de Cartas mandadas pagar por la Oficina del Rector (1887-1891).	1887-1891
Notas al Ministro (Incluye Sueldos y Presupuestos).	1888-1891
Copiator Gastos.	1888-1889
Diario	1889
Cantidades mandadas deducir de la partida Presu- puesto del Ministerio de Instrucción Pública.	1880

Diario.	1889-1892
Notas al Tesorero	1888-1802
Libro de Bodega (Sólo productos 1891-marzo 1892)	1891-1892
Libro de Bodega (Sólo productos).	1891
Notas diversas (Datos sueltos).	1891-1892
Libro de Bodega (Sólo productos).	1892
Diario.	1893
Libro de Bodega (1er. Semestre) (Sólo cantidades).	1893
Copiador de Cuentas	1893-1895
Copiador de Oficios al Ministro (Incluye Presupuestos).	1893-1895
Copiador de Oficios al Tesorero.	1893-1897
Notas Diversas (Datos sueltos).	1893-1895
Cuaderno de Fondos.	1894-1897
Sueldos.	1893-1895
Diario Copiador de Cuentas.	1895
Notas (Datos sueltos).	1895-1898
Diario de Fondos.	1896-1898
Cuentas.	1898-1897
Correspondencia (Incluye Presupuestos).	1897-1898
Copiador de Cartas (Datos Suelos).	1897-1902
Copiador de Cartas (Datos Suelos).	1898-1890
Correspondencia.	1899-1902
Notas (Datos Suelos).	1899-1900

LA SENSIBILIDAD POSTMODERNA

Arturo Fontaine Talavera

Lo que sigue es una presentación de un estado de cosas en el mundo intelectual de hoy y tiene que ver con la sensibilidad postmoderna. A juicio del autor, lo postmoderno no es un conjunto temporal-histórico como el de la Edad Media o Antigüedad, sino se manifiesta como un conjunto de síntomas expresivos de un estado de la sensibilidad. Primeramente, se ensaya un diagnóstico de la Filosofía de la ciencia contemporánea y luego se plantea la crisis de la noción de progreso. Consecuencialmente, se entra al problema de “las vanguardias” que, en el campo artístico, dependen de una noción lineal y progresista de la historia. El autor revisa distintas manifestaciones de la arquitectura, la pintura y la literatura actuales en las cuales de hecho roto el prejuicio según el cual a cada época corresponde un estilo propio e inédito.

Lo que sigue es una presentación de un estado de cosas que tiene que ver con una de las vetas del mundo intelectual de hoy. Me refiero a la sensibilidad postmoderna que se manifiesta, al menos por ahora, en un conjunto de síntomas a los que me propongo aludir. Partiré esbozando la situación actual de la filosofía de la ciencia, uno de los pilares del proyecto de “Las Luces”, para luego presentar un panorama de lo que ocurre, a mi juicio, en el mundo de las artes visuales y literarias.

ARTURO FONTAINE TALAVERA. M. A. y M. Phil. en Filosofía University of Columbia; Profesor de Filosofía, U. de Chile; Director del Centro de Estudios Públicos. Autor de los libros *New York* (Poesía), Editorial Universitaria, Santiago, 1976, y *Poemas Hablados* (Poesía), Francisco Zegers Editor, Santiago, 1986.

El postmodernismo o lo postmoderno, si se quiere, no es un concepto temporal-histórico como el de la Edad Media y Antigüedad. Se parece, más bien, al de clasicismo o al de romanticismo. Sólo que por su carácter embrionario, tentativo y radicalmente ambiguo sus contornos son sumamente vaporesos. No es el resultado de una o varias grandes obras filosóficas o artísticas o científicas, aunque es posible que las produzca o, incluso, que ya las haya producido. Es un fenómeno en marcha que puede diluirse sin dejar casi huella como también puede cristalizar en obras vigorosas. Por ahora, entonces, más que apuntar a una sistematización conceptual teórica, es menester aludir a una forma, entre otras –y quisiera recalcar ese “entre otras”– que adopta la sensibilidad de nuestro tiempo. El que lo postmoderno sea un estado de la sensibilidad actual y no un conjunto de postulados teóricos, constituye la línea directriz de las páginas que siguen. Es una manera de crear, pero también un modo de “ver” y de “leer” obras realizadas independientemente del fenómeno “postmoderno”, cosa que habrá que tener presente, sobre todo más adelante en este texto, cuando mencione obras y autores. La postura postmoderna permite renovar, entre otros, a los propios modernistas.¹

Como la palabra post-“moderno” lo indica, estamos ante un fenómeno bautizado y pensado en función de lo “moderno”, modernidad con la cual mantiene, cabe suponer, una relación de continuidad y diferencia, una afiliación supeditada. Esto, a lo menos por ahora.

Quizá nada sea más característico de la modernidad que su concepción de la ciencia. En el campo del pensamiento sobre la ciencia lo postmoderno se manifiesta como una pérdida de fe en los proyectos de fundamentación filosófica general de la praxis científica. Me refiero al fracaso del positivismo y de su proyecto de demarcación de lo que son los enunciados científicos en oposición a los que no lo son. Lyotard habla del fracaso de los “metarrelatos” o de los “grandes relatos” –Kant, Hegel, por ejemplo–. Pero creo que el “gran relato” relevante para nosotros es el del positivismo-lógico de Carnap, Ayer y otros. Los de Kant y Hegel creo que estaban bastante resquebrajados desde mucho antes.

El fracaso del proyecto positivista-lógico se conecta con la obra de Quine y con la interpretación que éste hace de la obra del historiador de la ciencia francés Pierre Duhem.² Este mostró la imposibilidad del llamado “experimentum crucis”.³ La expresión es de Francis Bacon y se basa en la

¹ Ver por ejemplo, Roger Scrutton acerca del Seagram Building de Mies van der Rohe en *The Aesthetics of Architecture*, London: Methuen & Co., 1979, p. 225.

² Para lo que sigue ver Arturo Fontaine Talavera, “El Panorama de la Filosofía en la Ciencia”, Revista *Realidad*, Santiago: N° 34, marzo, 1982.

³ Pierre Duhem, *La Theorie Physique: Son Object, Sa Structure*, París: 1914.

creencia de que es posible que la experiencia nos permita distinguir, sin lugar a dudas, una hipótesis falsa de una verdadera. Según Duhem, sin embargo, las hipótesis que interesan en la ciencia jamás pueden ser demostradas tomándolas separadamente de otras. Lo que la praxis científica hace es someter a examen un conjunto de teorías y de leyes experimentales en función de otros conjuntos de teorías y de leyes experimentales. El científico no compara “hechos brutos” y leyes o teorías puras.

La filosofía de la ciencia de Duhem publicada a comienzos de siglo ha sido rescatada y ampliada por Quine a partir de los años cincuenta. Estas operaciones de rescate son en sí mismas sintomáticas de la sensibilidad postmoderna. Lo que sucede es que, como ha recalcado Quine, las proposiciones que hacemos sobre el mundo no son contrastables individual y aisladamente con los datos de la experiencia, sino que en globo.⁴ Por ejemplo, la diapositivas de Slipher muestran que las galaxias distantes tienden al rojo, lo cual es interpretado como una señal de que se están alejando de la tierra y, por tanto, de que el universo se expande. Pero esta interpretación presupone una cierta teoría de la luz y del efecto que el movimiento de una fuente lumínica tiene sobre las ondas de luz. Ello indica que una prueba científica –en este caso las diapositivas de Slipher– tiene validez relativa a un cuerpo de conocimiento dado y presupuesto. No parece posible sortear la necesidad de la teoría para conocer hechos científicamente significativos. No hay “hechos puros” e incontaminados de teoría que sean relevantes para la práctica científica. La ciencia trabaja, por así decirlo, con productos semielaborados.

A juicio de Duhem la ciencia sólo es capaz de describir aproximadamente los fenómenos, pero no puede explicarlos realmente. Sus proposiciones son necesariamente corregibles. El criterio con que se establecen los principios científicos tiene que ver con su simplicidad y manipulabilidad matemática. En tal sentido, Duhem, como Quine, es un pragmático aunque sostiene que la teoría científica aspira a un “conocimiento natural”. Quine, por su parte, ha planteado un relativismo mayor que el que hubiese aceptado Duhem al afirmar que, desde e punto de vista epistemológico, los objetos de la física tanto como las entidades abstractas de las matemáticas son mitos, como lo son los objetos físicos y los dioses.⁵ La diferencia vendría

⁴ Para una síntesis de la evolución del empirismo hecha por el propio Quine, ver “Five Milestones of Empiricism” en *Theories and Things*, Cambridge and London: The Belknap Press of Harvard University Press, 1981.

⁵ W. V. Quine, “Two Dogmas of Empiricism”, en *From a Logical Point of View*, New York: Harper Torchbooks, Harper & Row, 1963, p. 44. (Primera edición, 1953).

dada por su utilidad para organizar la experiencia. Y la ambigüedad estaría dada, entonces, por la amplitud que caracteriza a esa palabra “utilidad”,

Durante los últimos años el libro de Thomas Kuhn –*The Structure of Scientific Revolutions*⁶– ha estado en el centro de la polémica sobre la naturaleza de la ciencia. Su enfoque es más bien histórico y busca describir la práctica científica real. Kuhn distingue entre períodos de “ciencia normal” y escasos instantes de carácter revolucionario en los cuales emerge un nuevo marco de referencia teórico o paradigma. Por ejemplo, la mecánica de Newton, la teoría de la evolución, la física cuántica. Durante períodos normales los científicos exploran, aplican y extienden el paradigma vigente hasta agotarlo. Las refutaciones y comprobaciones son válidas sólo al interior y dado el supuesto de un paradigma determinado, el cual, en cuanto tal, nunca es realmente puesto a prueba. Según Kuhn, hay ciencias que tienen paradigmas respecto de los cuales hay un mayor consenso: la física, por ejemplo. Otras se caracterizan por una pluralidad de paradigmas excluyentes. Tal sería el caso de la mayor parte de las ciencias sociales.

Más radical aun es la doctrina de Paul Feyerabend, quien ha defendido el “anarquismo metodológico”, pues a su juicio no existe ni existió nunca tal cosa como un “método” científico. Además, desde su perspectiva, los diferentes paradigmas que ha adoptado, por ejemplo, la física en su evolución, son inconmensurables entre sí. Su posición es que la historia de la ciencia prueba que las reglas y condiciones que han sido recomendadas tradicionalmente como propias del “método” científico fueron violadas repetidamente y, en verdad, debían ser violadas en pro del progreso de la ciencia. Feyerabend ha invitado a separar a la ciencia del Estado por razones análogas a las que ha justificado la separación entre Iglesia y Estado.⁷

Es en este contexto general que debe entenderse la posición de Richard Rorty, quien, en la línea de Quine, desconfía de la fundamentación filosófica positivista de la ciencia, pero defiende las disciplinas científicas sobre la base de una epistemología de corte pragmático que mide a la ciencia en función de sus frutos. Rorty reprocha a Lyotard la visión que éste tiene la ciencia como de un conjunto de islotes no comunicados y que, éste, según su propia interpretación, habría extraído de Wittgenstein.⁸ El que no

⁶ Thomas S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, Second Enlarged Edition, Chicago: University of Chicago Press, 1970. (Primera edición, 1962).

⁷ Ver Paul Feyerabend “How to Defend Society Against Science” en E. Klenke, Roberto Hollinger y A. David Kline, *Introductory Reading in the Philosophy Science*, Buffalo, New York: Prometheus Books, 1980, pp. 55-65. La obra más importante de P. Feyerabend es *Against Method*, New York: Schocken Books, 1977.

⁸ Richard Rorty, “Le Cosmopolitisme sans Emancipation: en réponse a Jean François Lyotard”, *Critique*, N°:456, mayo, 1986.

haya una sólida base filosófica común entre las distintas ciencias, el que no haya traducción que no filtre, no significa necesariamente la Torre de Babel. La no traducción a una lengua filosófica universal y de validez incuestionable no implica la incomprensión general entre quienes cultivan las distintas disciplinas del saber.

Que la comprensión o el entendimiento mutuo relativo es posible parece, desde un ángulo pragmático, suficientemente claro. Lo demuestra la posibilidad de coordinarse, por ejemplo, entre dos o más personas para bogar en un bote. No es necesario un conocimiento profundo y compartido de las leyes físicas que regulan ese proceso para el que un margen suficiente o aceptable de coordinación permita que el bote avance en la dirección deseada. Y es este tipo de acuerdo práctico el que interesa en una perspectiva derivada del Wittgenstein tardío, del Wittgenstein de las *Investigaciones*. El gradualismo, la combinación de espíritu conservador e innovador, la posibilidad de entenderse en la práctica, es lo que avala la tesis de la persuasión que propone Rorty como alternativa al caos, la anarquía y la incomunicación total que, para algunos, sería la consecuencia inevitable de la falta de una base filosófica metafísica compartida.

Esta tesis, que en el ambiente filosófico francés ha difundido principalmente Richard Rorty, debe ser contrapuesta a la de quienes, como Habermas, creen en la necesidad de un consenso filosóficamente fundado como base ineludible de toda convivencia racional, pacífica y libre. Habermas sigue viendo posible mantener una continuidad entre algunas de las figuras constituyentes de movimiento de la Ilustración y postulados derivados de Marx para construir un consenso que ligue las nociones de progresismo, búsqueda racional del saber y emancipación del hombre. El ataque de Habermas está dirigido principalmente en contra del “irracionalismo” de Foucault, Derrida, Lyotard y otros a quienes él ve como herederos de Heidegger y Gehlen. Pero ha liberado de este cargo a Rorty por la vertiente pragmática y analítica en que este pensador norteamericano se encuentra incluido.⁹

Lo que ha caído, entonces, y desde dentro del positivismo es la pretensión de que, de algún modo, la ciencia constituye un modo privilegiado de acceso a lo real. Uno podría pensar en recuperar los escritos de Heidegger sobre la ciencia como técnica y expresión de la voluntad de poder. Pero ocurre que aumenta la falta de control de tal persona o grupo o

⁹ Ver Peter Dews, *Habermas: Autonomy & Solidarity*, interviews with Jürgen Habermas, Therford, Norfolk: Verso, New York Left Books, 1986, p. 158.

sector en la misma medida en que aumenta la presencia de la ciencia y de la tecnología en nuestra vida cotidiana.¹⁰

Esto pone en cuestión la idea de “progreso”. No es claro que en sentido estricto la ciencia progrese porque es incontrolable e imprevisible.¹¹ Wittgenstein todavía sostenía que la ciencia, a diferencia de la magia, progresaba. Hoy no es fácil fundamentar filosóficamente ese progreso.

La crisis de la noción de progreso pone en cuestión al ideario de la Ilustración. Al menos en la vertiente de Condorcet y de quienes creían que la educación, la ciencia, la libertad y el progreso constituían una suerte de destino o algo así como el sentido oculto de la historia. Visión ésta que alcanza expresiones poderosas en el pensamiento de Hegel y de Marx. Ha hecho crisis la visión progresista de la historia, la idea de un avance necesario.

Cabría aquí también pensar en recuperar, por ejemplo, a Spengler. Sólo que su “gran relato” de los ciclos orgánicos y de algún modo predecibles o, al menos, conceptualizables en función de categorías fijas parece tanto o menos fundado que el progresismo.

Porque lo que cae es la creencia en que la historia tenga un sentido y sea aprehensible su curso futuro, cae la noción de vanguardia. Y entro aquí al tema del Arte.

Según Octavio Paz, en lugar de “postmodernismo” habría que hablar de “postvanguardismo”.¹² Las vanguardias han creído en la posibilidad de cambiar la sociedad a través del arte. Ya en Schiller se encontraba de algún modo esta visión salvífica del arte y está presente casi continuamente desde entonces. El arte redime mi vida y me permite vislumbrar, anticipar una sociedad futura. En el mundo de la literatura, de la pintura, de la música, del cine, se fragua como un laboratorio de la Tierra Prometida.

El término “vanguardia” es de origen militar y se contrapone al de “retaguardia”. Alude, como se sabe, al destacamento que va en la “avanzada” o “delantera” de un cuerpo militar en desplazamiento. El resto va a la siga de ella. Como “retaguardia” y “flancos” tiene una confrontación bélica,

¹⁰ “No es verdadero que la incertidumbre, es decir, la ausencia de control humano, disminuya a medida que aumenta la precisión: también aumenta”. Jean François Lyotard, *La Condición Post-Moderna*, Madrid: Ediciones Cátedra s. A., 1986, p. 102.

¹¹ “Llevada a la discusión científica y situada en una perspectiva temporal, esta propiedad implica la imprevisibilidad de los descubrimientos”. Jean François Lyotard, *La Condición Post-Moderna*, Madrid: Ediciones Cátedra S.A., 1986, p. 110.

¹² Ver Octavio Paz, “El Ocaso de la Vanguardia” en *Los Hijos del Limo*, Barcelona: Editorial Seix Barral, 1987, pp. 145-227. Ver especialmente la introducción de Paz a ¿“Post-Modernidad”?, que incluye un trabajo del propio Paz, otro de Cornelius Castoriadis y uno de Daniel Bell en *Vuelta* N° 127, junio, 1987.

confrontacional. Supone un enemigo real o imaginario, cuya posición supuesta da sentido a estas denominaciones especiales. Las vanguardias artísticas y literarias se ve a sí mismas como superación de un momento anterior y se sienten en la “avanzada” de la historia; se creen en posesión de un conocimiento intuitivo, filosófico o de alguna otra índole que les permite aseverar: “la historia pasa por nosotros y no por ustedes”. Pero esta predicción carece de fundamentos. Se basa en una visión progresista de la historia como poseedora de un sentido único o primordial averiguable. Porque lo que ocurre es que el pasado es tan plástico como el futuro: sin Picasso no existirían las Máscaras Africanas que nosotros vemos. Sin la lectura que Bréton hace de Freud y que forma parte ya de nuestra piel, no veríamos las Tapicerías del Unicornio, por ejemplo, como las vemos.¹³ Esto deja a la crítica desprovista de uno de sus más eficaces criterios de selección, vale decir, el de lo premonitorio.¹⁴

El abandono del progresismo destapa el pasado. Este se abre en su infinita variedad como un material a partir del cual cada artista, cada Noé, arma su propia arca. Se dio por sentado por demasiado tiempo que entre un estilo y una época había una relación uno-es-a-uno, de tal modo que una fachada renacentista o una novela naturalista hechas en el siglo XX serían inauténticas, revelarían una “falsa conciencia”. Pero ahora parece haberse roto esa creencia de raigambre hegeliana en el vínculo indisoluble entre un estilo y una época determinada, y la historia de las artes pasa a ser percibida, más bien, como un continuo de “renacimientos”.¹⁵

¹³ “Las obras de arte no se desplazan unas a otras así como los transistores desplazaron a los tubos catódicos. No hay una sola línea histórica. Picasso pintando “Les Demoiselles” era un perfecto contemporáneo de Monet, pintando los Nenúferes de Giverny. ¿Y quién puede decir ahora cuál de los dos fue un artista más “moderno”? Alrededor de 1970, el sentido del pluralismo cultural había crecido tanto que simplemente disolvió la idea de la dialéctica lineal del nuevo arte, aquel sentido de la historia que se desplegaba a lo largo de una línea trazada entre la primera profecía y el milenio imaginado y que dio pie a tanta prédica esperanzada de la “avant-garde”. Robert Hughes, “El Futuro que Fue”, *Estudios Públicos* N° 18, Otoño 1985, p. 284.

¹⁴ Nelly Richard en *Margins and Institutions: Art in Chile since 1973*, Melbourne: Art. 8 Text 21, Special Issue, 1987, un libro meritorio por muchos motivos, se empeña, sin embargo, en hablar de “Escena de Avanzada” para no utilizar el término “vanguardia” o “avant-garde”. Pero, claro, lo que está en cuestión no es un término, sino un concepto.

¹⁵ “El supuesto del movimiento modernista, según el cual el hombre y sus aspiraciones habían cambiado radicalmente también afectó al modo de aproximación del historiador de la arquitectura a toda la historia de la arquitectura occidental. Para él, el pasado estaba muerto. Era un cementerio de estilos, cada uno de los cuales estaba nítidamente identificado con una etiqueta que precisaba su nacimiento y su muerte. Renacimiento, Barroco, Neoclasicismo y así sucesivamente. Pero si estamos estudiando una cultura de la cual afirmamos que formamos parte, sería más útil verla más bien

Así, en arquitectura, la sensibilidad postmoderna cuestiona la supuesta neutralidad de la noción de funcionalidad. Desde luego, muchas de las construcciones supuestamente “funcionales” han resultado sumamente poco prácticas: techos planos que requieren reparaciones constantes, ventanales por los que hay pérdida de calor y que exigen calefacción en invierno y aire acondicionado en verano, etc. Más allá de eso, lo que es cuestionable es pensar que cabe dar en principio con una “solución” puramente funcional al desafío que representa construir una casa, un edificio de oficinas, una fábrica o una iglesia en las cuales se desarrollará la vida humana. Ocurre que ello pide una comprensión de los fines de las actividades del hombre, lo cual abre toda una gama de valores, costumbres y objetivos, entre ellos, los de orden estético. La noción de lo “funcional” se hace o demasiado estrecha para dar cuenta de ese abanico de intereses, o demasiado laxa para delimitarse vis-a-vis otras opciones.¹⁶

Interesa hoy más el Le Corbusier de sus “Carnets” en los cuales se documenta su apreciación de la arquitectura histórica y de la textura de lo regional.¹⁷ Ello, en oposición al Le Corbusier del universalismo tecnocrático, al de la “machin à habiter”, al que una vez puso como modelo arquitectónico al buque o al transatlántico, y propició la producción de casas en serie al modo en que se fabrican los autos, llamando a la vivienda propuesta “maison citrohan” por jugar con el sonido de “Citroen”.¹⁸

En contraste con ello resurge el aprecio por las terminaciones imaginativas y formas orgánicas. Aparece el uso de las molduras, ornamentos, simetrías y el interés por lo local e idiosincrático. Búsqueda de la calidez de ambientes susceptibles de ser queridos. Abandono de la pureza helada y minimalista, de la agresividad del “beton brut”, del interdicto que prohibía la cobertura de las tuberías y conductos de una construcción.

En oposición al grito entusiasta de Le Corbusier “Toute est a Faire ¡Tache Immense!” aprecio de la arquitectura que remodela o rehabilita obras preexistentes. Sintomático: se quiere aprender más de Frank Lloyd Wright,

como una continuidad viva que como un museo de estilos, imaginaria más bien como un jardín que como un cementerio”. David Watkin, *A History of Western Architecture*, London: Baire & Jenkin, 1986, p. 8.

¹⁶ Sobre esto, ver Roger Scrutton, *The Aesthetics of Architecture* (ya citado) especialmente caps. 2 y 3.

¹⁷ Jean-Louis Cohen, “Le Corbusier: La Tentation del L’Universel”, *Critique*, N^{os} 476-477, enero-febrero, 1987, pp. 43-57.

¹⁸ Para una evaluación favorable de la obra de Le Corbusier y que se hace cargo de muchas de las críticas que se le han hecho, ver William Jr. Curtius, *Le Corbusier: Ideas and Forms*, Oxford: Phaidon, 1986.

el crítico del “Estilo Internacional”, y se aprecia el talento fértil y conservador de Edwin Lutyns.¹⁹

Valorización de lo que da a la arquitectura el tiempo: la pátina; la coexistencia anacrónica de estilos como ocurre, por ejemplo, en la Catedral de Santiago de Compostela.

Valorización de lo singular que hay en una calle. Por ejemplo, de las puertas de las casas en oposición a los grandes planos lisos y horizontales. Preocupación por el modo de inserción y ensamblajes de unos edificios con otros dentro de una calle. En este sentido, inquietud por la cuestión de las fachadas de los edificios.²⁰

Valorización de lo que el habitante de un espacio hace con él; de la selección y disposición personal de los objetos entre los que vive y a los que humaniza a través de esos actos de ordenación y uso. Respeto por la individualidad expresada a través de esos gestos de disposición de los objetos físicos.

En el campo de las artes pictóricas, la sensibilidad postmoderna reivindica el valor de lo sensible, de la retina. Ello como opuesto al gesto destinado a provocar un chorro de palabras provenientes del crítico.²¹

. . . Pintura que se ve en oposición a pintura que se habla. Y que lo hace manteniendo cierta elusiva reserva con respecto a lo que hace. Sí, entonces, a la corporeidad de las artes.²²

Joseph Beuys puede haber sido, en tal sentido, el más exitoso representante, en los años setenta, de la mentalidad de las vanguardias. La veta postmoderna va por otro lado: lo indica el interés por la pintura de un Balthus. Y más de cerca, la presencia de un López García y que, junto a un

¹⁹ Ver al respecto David Watkins, *A History of Western Architecture* (ya citado), p. 549 y siguientes.

²⁰ Ver Roger Scrutton, “La Arquitectura de lo Horizontal”, *Estudios Públicos* Nº 23, Invierno 1986, pp. 275-283.

²¹ “La mentalidad que privilegiaba técnicas y materiales ha sido reemplazada por otra que antepone la tangibilidad de un producto. La soberbia de la obra ausente en el artista conceptual, el comportamiento elitista del artista que jugaba con el estupor del público y la sorpresa fueron reemplazados por la humildad de un trabajo creador, claro y real”... “El arte se desestructura hasta el punto de llegar a entregar puritanamente desnudo en su esqueleto conceptual, como una especie de Lady Godiva. Tal actitud autopunitiva y masoquista, la autoexpropiación del placer creativo, es el fruto moralista de la mentalidad gregaria del arte hacia la política”. Achille Bonito Oliva, *La transvanguardia*, Buenos Aires: Rosember Rita Editores, 1982. (La edición italiana original es de 1980), pp. 71 y 100, respectivamente.

²² Para una visión crítica de los esfuerzos por identificar arte y vida, los happenings, “El Land Art” el arte conceptual y otras tendencias afines y propias de las últimas vanguardias, ver Margarita Schultz, “Arte y Vida: Algunas Reflexiones sobre Tendencias Contemporáneas”. *Estudios Públicos* Nº 14, Otoño 1984.

Hockney y un Arika, por ejemplo, claramente señalan la vuelta de los pinceles, la tela, el caballete y el olor a trementina. Por cierto que la figuración actual adopta formas sumamente diversas: el ambiente juguetón y evocador de los sustos y placeres infantiles de los italianos Clemente Chia, Cucchi o del neoyorquino Jean Michel Basquiat, poco tienen en común con las escenas sórdidas, despiadadas y traumatizantes de neoimpresionistas alemanes como Kiefer o Immendorff, o con las escenas íntimas, narrativas, cargadas psicológicamente de las pinturas de un Eric Fischl o con el tono neoclásico, exagerado, posero y bombástico de un Carlo María Mariani. Sería un error tomarlos a todos ellos como igualmente reveladores de una sensibilidad postmoderna. Pero sí marcan una tónica. Y, tal como ocurre en la arquitectura, coexisten la veta que enfatiza el simulacro, el efecto “Trompe l’oeil”, la copia kitsch, el eclecticismo puramente gestual y paródico, con la procura seria de logros como los del gran arte clásico. Doble cara, doble juego – entre lo moderno y lo no moderno, lo popular y lo sofisticado– que es muy propio de la situación presente.²³

En el campo de la literatura, valorización del argumento, del “buen cuento”, de los personajes, de las voces parodiadas, de la seducción, del público. Pienso en el Philippe Sollers que emerge a partir de “Femmes”, por ejemplo. No a la tiranía de la experimentación, no a la “manipulación” de signos lingüísticos.²⁴ Sí a la experiencia singular. Dentro de los autores franceses pienso, entonces, en la evolución que, como he dicho, ejemplifica la obra de Philippe Sollers, y en la valoración de autores como Marguerite Yourcenas y Michel Tournier.

No, por supuesto, a la tiranía de lo “original” en el sentido de lo nuevo o inédito. No a la pretensión adánica de diseñar una obra como si nunca hubiese habido otra antes. El hallazgo técnico o conceptual o material no es el criterio axiológico indubitable. Lo original de una obra consiste más bien en su capacidad para ser fuente u origen.²⁵ Un poema como una novela es “original” porque genera otros poemas o novelas. De alguna

²³ Acerca de esto hay otros temas análogos, ver Charles Jencks, *The Language of Post-Modern Architecture*, Londres, 1984 (1ª edición 1977). Y Charles Jencks, *Late Modern Architecture*, Londres y New York: 1980.

²⁴ “En lugar de una hermenéutica, necesitamos una erótica del arte”. Susan Sontag, “Contra la Interpretación”, Barcelona: Seix Barral 1984, p. 27. (La primera edición en inglés de 1969). Para una crítica de los supuestos de la semiótica y la crítica de raigambre estructuralista, tal como fue concebida por Umberto Eco, Roland Barthes y Donald Preziosi, entre otros, ver Roger Scrutton, “La Dificultad de la Semiótica”, *Estudios Públicos* N° 15, Invierno 1984.

²⁵ Sobre esto ver Edward Said, “on Originality”, en *The World, The Text and The Critic*, Harvard University Press, 1983, p. 126 y siguientes.

manera, entonces, son los libros que están por escribirse los que permiten aquilatar la fertilidad y significación de un libro actual. Con respecto a ello el crítico sólo puede aspirar a un conocimiento anticipativo y sumamente conjetural. Sí al pastiche, a la imitación, a la incorporación de lo otro, de lo ya hecho. De nuevo rehabilitación, remodelación, reacondicionamiento, recombinación.

No, entonces, a la moralina del “arte vida” que se cree capaz de cambiar el mundo. A través de las imágenes, intuiciones y proposiciones de las artes visuales, literarias y musicales configuramos, en parte, nuestra visión de la vida humana. Sí. El arte puede, tal vez, a veces, cambiar el mundo. Pero más por omisión que por acción. En todo caso, sin tener que proponérselo directamente y de modos imposibles de prever. No al artista-preceptor de la sociedad.

Rechazo a las actitudes autopunitivas con respecto a la literatura como seducción; y, en general, a las actitudes autopunitivas con respecto a la legitimidad de la emoción. Sí, entonces, al humanismo, a la pasión, a lo lúdico.

Valorización, creo, de la moda en cuanto tal. Ella brota de nuestra limitación. No podemos verla todo a la vez. La moda es un filtro cuyo fundamento es provisorio y alusivo como puede serlo el encanto de un instante de comunicación fugaz y efectiva. Y aquí, un peligro: que el postmodernismo se vuelva pura moda, un chaleco que no le queda mal –ni bien– a nadie.

¿Precusores? Muchos. Pero entre tanto, Borges. Y por su capacidad para bucear libremente en el pasado, insuflarle vida y proyectarlo como tema y obra del futuro, pienso en Martin Heidegger, en Ezra Pound, en Octavio Paz. Y por vía de la valorización de lo individual, en Von Humboldt, y en Stuart Mill. Pienso, por ejemplo, en la teoría de este último sobre el excéntrico como un innovador en materia de gustos, hábitos y costumbres. Dependencia, entonces, de esa vertiente de la modernidad. Tolerancia, pluralismo, reformismo.

Cierta ambigüedad ahí, entonces. Ironía. Cierta juego del “post” y del “moderno” que es parte de lo postmoderno. Es poco afín a la sensibilidad postmoderna tomarse el postmodernismo muy a pecho.

Y, sin embargo, aquí en Santiago de Chile: ¿tendrá algún sentido esta mesa redonda sobre lo postmoderno? ¿Nos llegó alguna vez de verdad “lo moderno”?

Esta deslegitimación de las jerarquías unificadoras, esta dislocación de los ejes orientadores de la cultura debiera contribuir al desvanecimiento de esas retóricas ajadas de la dependencia que insisten en presentar a los

pueblos de la “periferia” (africanos, centroamericanos, sudamericanos, entre otros) en cuanto víctimas de las culturas “del centro” y que buscan definiciones de “identidad” por oposición, las que resultan, por tanto, necesariamente dependientes y supeditadas. La fractura de las “identidades” de las culturas más vigorosas y tradicionales, como lo son las europeas, el debilitamiento de esas autoridades “centrales” y la valorización de las particularidades representan una oportunidad para la revitalización y emergencia de las culturas de los “márgenes”.

Pero en verdad las mismas nociones de “centro” y “periferia” deben ser revisadas críticamente a la luz de la diseminación de la cultura contemporánea. Kavafis en Alejandría o Pessoa en Lisboa ¿estaban en el “centro” o en la “periferia”? Borges: ¿dónde estaba? □

MODERNIDAD/POSTMODERNISMO UN DEBATE EN CURSO

Nelly Richard*

Este artículo se propone: 1) Situar algunas coordenadas que permitan identificar la problemática postmodernista y sus manifestaciones internacionales: crisis de homogeneidad del sujeto centrado de la modernidad, fractura de los paradigmas (razón y progreso) que guiaban las empresas historicistas, desintegración del "lazo social" y fragmentación del nexo a las totalidades de saber o poder, etc.

La crítica a las vanguardias ejemplifica esta desconfianza hacia todo lo que se habla en nombre de una lógica supuestamente irreversible; pero esa crítica ha dado, alternativamente, lugar a un "postmodernismo de la resistencia" (desconstrucción crítica del proyecto modernista) y a un

*

Nelly Richard es de nacionalidad francesa y reside en Chile desde 1970. Estudió Literatura Moderna en La Sorbonne, París; es crítico de arte y profesora de Antropología Cultural de Arcis de Santiago. Ha sido coordinadora de exposiciones y programas artísticos del Museo Nacional de Bellas Artes de Santiago (1972-1973); directora de Galería Cromo (1977); asesora Galería CAL y editora Revista CAL (1979); asesora y consultora Galería Sur (1980-1983); coeditora de la revista *La Separata* y comisaria de la representación no oficial de Chile a la XII Bienal de París (1982); consultora para la selección chilena de la V Bienal de Sydney, Australia (1984); coorganizadora "Congreso Internacional de Literatura Femenina Latinoamericana" (agosto, 1987). Entre sus publicaciones cabe destacar. "Dal Cile sul Cile" (*Domus* N° 616, Milano) Italia; "Proposiciones para un arte latinoamericano" (*Sobre Arte*, Medellín) Colombia; "Función de Mímesis" (*Hueso Humero* N° 10, Lima) Perú (1981); "Le Chili comme scene de revendication" (*Art Press* N° 62, París) Francia (1982); *A Double Geography*, Australia (1985); *Love in Quotes: on the paintings of Juan Davila*, Inglaterra (1985); *Margins and Institution-Art in Chile since 1973*, Nueva York (1986); *Chile Vive*, España (1987); *El Juego de lo Citado y de lo Citante: sobre la obra de Carlos Leppe*, Francisco Zegers Editor (1985); *Una Resta de Sentido: Sobre la obra de Lotty Rosenfeld*, Francisco Zegers Editor (1986).

"postmodernismo de la reacción" (vuelta a la tradición y conservación del statu quo).

2) Interrogar el significado de la problemática postmodernista trasladada al contexto latinoamericano, a partir de las marcas que –por contraste u oposición al paisaje postindustrial en el que surge el discurso de la postmodernidad– caracterizan ese contexto: desfases y contradicciones de la modernidad en América latina, mestizaje cultural y fragmentación social, simulacros de identidad y apropiaciones de códigos internacionales. etc.

1 Algunas Coordenadas para Situar la Problemática Postmodernista

A nivel de una sensibilidad cultural y social difusas, el postmodernismo ha sido principalmente interpretado por sus derivaciones estilísticas y retóricas: el pastiche y el collage, la cita histórica, son algunos de los procedimientos que mejor ilustran el neo-eclecticismo de su repertorio estético.

Pero el postmodernismo no se reduce a un estilo; por algo plantea la hibridación diacrónica de los estilos como disolución contaminante de toda noción de originalidad. Tampoco puede ser recogido en términos de "novedad"; de hecho, el postmodernismo cancela el modelo de continuidad histórica que ordenaba los "antes" y los "después" en una progresión lineal, y postula "el fin de la historia" más que la superación de una de sus etapas por otra.

Ni estilo ni movimiento, el postmodernismo se reconoce más bien –en palabras de Jameson– como "dominante cultural": es decir, como eje de cambios que reordena discursivamente un conjunto de respuestas a lo que marca la condición de las sociedades contemporáneas.

Esa condición –llamada "postmoderna"– alude principalmente a lo siguiente: desintegración del lazo social (por pérdida de homogeneidad u organicidad), fragmentación epistemológica y deseminación de los saberes-poderes. La condición "postmoderna" alude –en suma– a la multiplicidad dispersa de enunciados parciales que han reemplazado las verdades totales de la racionalidad universal.

¿Cuál sería el signo postmodernista por excelencia? Sin duda, el signo nihilista de la sospecha o de la desconfianza, ya que tanto las utopías revolucionarias como los ideales progresistas de emancipación social han sido desacreditados. Tanto la fractura de los "metarrelatos" que regulaban y prescribían la modernidad, como el derrumbe del edificio metafísico sancionado por Derrida condenan al sujeto al estallido: sujeto ahora "habitado de plurales" (de "otros") que da la señal de una reformulación filosófica y estética signada por la fragmentación y la heterogeneidad. Ese nuevo régimen de descentramiento protagonizado por el sujeto de la teoría contemporánea se traduce en una relación cambiada a la sociedad,

a la cultura y a la historia. Relación que deja de privilegiar lo unitario y lo centrado, lo monológico, para experimentar sus contrarios: la multiplicidad, la pluralidad diferenciada de las heterologías.

En resumen: crisis de coherencia y fractura de los modelos que —dentro de la modernidad— se postulaban omnicomprendidos, llámense Razón o Progreso, dialéctica del Espíritu o Lucha de clases. A cambio: el registro postmodernista de una catástrofe semántica que afecta tanto la categoría de sujeto (racionalista-transcendental) como sus vínculos a una totalidad sociocultural enteramente desunificada. Bajo ese nuevo régimen, la figura más sistemáticamente descalificada por el postmodernismo es la figura de las vanguardias; esta figura encarnaría —hasta la caricatura— los ideales modernistas que se trata de refutar.

¿Cuáles son los rasgos que tipifican a las vanguardias en el discurso postmodernista?

- Su dependencia historicista a una ideología del progreso; su creencia en que la lógica de lo Nuevo como Absoluto es irreversible en su avance.
- El radicalismo destructor de su método de la "tabula rasa" que liquida el pasado en el gesto iconoclasta de oponer continuidad y ruptura.
- Su subordinación —como estrategia militante— a un ideal colectivo o a un proyecto de transformación social, en circunstancias en que la idea misma de sociedad como referente "total" ha perdido confiabilidad.

¿Cuáles son los contra-efectos generados en el postmodernismo por esa crítica radicalizada a las vanguardias?

Ahí donde el imperativo fundacional de las vanguardias decretaba el futuro a partir de un corte amnésico basado en la supresión de la historia, el postmodernismo exacerba la recuperación del pasado y el juego -citacional y parodiante— de las rememoraciones críticas y de la mezcla de tradiciones, ahí donde las vanguardias subordinaban la obra a la validez histórica de un referente totalizador (proyecto grupal o revolución social), el postmodernismo rehabilita las fantasías individuales y los imaginarios subjetivos en una vuelta -antimonumental y antiheroica— a las microconstelaciones de lo privado; ahí donde las vanguardias exigían fe militante y obediencia dogmática a sus programas rupturistas, el postmodernismo reclama la gratuidad de las pulsiones y el curso nómada de una sensibilidad a la deriva que se mueve eclécticamente.

Se podría —en verdad— seguir casi interminablemente este juego de las inversiones; hasta incluso demostrar que mucho de lo que se llama postmodernismo obedece al impulso casi puramente reactivo de un antimodernismo disfrazado. Antimodernismo basado en simples oposiciones de contrarios, y como tal atrapado en una lógica de la contradependencia. Me gustaría insinuar aquí la distinción

entre un postmodernismo que busca efectivamente desconstruir el proyecto modernista, pero no para cancelar su aporte sino para redistribuir sus signos vitales en una nueva configuración crítica, y un antimodernismo que sí busca anular el ejemplo vanguardista para reanudar así con el idealismo de la gran tradición humanista-burguesa.

En nombre de la crítica al modernismo y a lo que sería su encarnación programática (el radicalismo vanguardista), me parece que se celebra hoy una cantidad de manifestaciones sospechosas de responder al simple mecanismo de una "vuelta de lo reprimido"; y de caer así en el arcaísmo de sus efectos de regresión-compulsión.

En el campo de la arquitectura, por ejemplo, es fácil comprobar una relación al pasado como fetiche, basada en una cadena pasiva de reminiscencias. Más que de la preocupación crítica de significaciones a real dinámica histórico-social, se promovería ahí el amaneramiento nostálgico de un pasado reificado mediante el estilo como nuevo trofeo historicista. También reaparece —en la escena de la pintura internacional— toda una mitología del artista a fundamento aurático (venganza de la tradición cultural contra W. Benjamin) que viene a coronar el éxito institucional y mercantil de imágenes reconfirmativas del gusto social dominante; se despiden así la tendencia a la negatividad crítica de las vanguardias en el impacto ahora reconciliatorio de un simple decorativismo. En el campo de la literatura, toda la empresa textualista de desconstrucción crítica que predominaba en los años 70, desaparece frente al retorno de los supuestos naturalistas de una novela a intrigas y personajes, nuevamente subjetivista y sicologizante, para tranquilizar lectores y críticos en mal de humanismo.

Sin duda, la suma de esos síntomas puede resultar inquietante si se la ubica bajo el signo —ya denunciado por algunos— de un neoconservatismo social y político: vuelta al orden (llámese tradición académica, moral patriarcal o capitalismo multinacional) y desactivación crítica de toda práctica susceptible de cuestionar la trama ideológica de los códigos de representación en complicidad de poder.

Sin embargo, contrastando con ese "postmodernismo de la reacción", se perfila también un "postmodernismo de la resistencia", más desafiante y combativo: aquel que distingue entre la versión dogmatizada del modernismo superior y el valor de experimentación crítica de un gesto irreductible a su congelado museográfico o a su formulismo doctrinario. Gesto aún capaz de ser citado y reinterpretado. Ese "postmodernismo de la resistencia" ha —por ejemplo— proclamado una descompartimentación de la cultura: una crisis generalizada de las especificidades, que felizmente permite renunciar al proteccionismo académico de un saber legitimado como dominio y certeza.

También ha desplazado o borrado una de las divisiones más consolidadas por el modernismo; la división entre "cultura alta"

y cultura "popular", operando —para ello— una desjerarquización técnica y social de la cultura que mezcla saber e información, imagen y reproducción, original y copia.

El modernismo se había caracterizado por sus impulsos de autorreferencialidad; por su voluntad autocrítica de pensar cada campo de producción en términos de su autonomía y especificidad. El postmodernismo rompe con ese ideal de pureza desviando su atención hacia los cruces y las mezclas, las interferencias; ubicándose bajo el sello contaminante de la desconstrucción. Término pedido en préstamo a Derrida que designa —en la cultura postmodernista— el trabajo de desmontaje de los códigos de representación social y de su entramado mediático.

Coincido con el crítico norteamericano Craig Owens cuando valida el cruce de "la crítica postmodernista de la representación y de la crítica feminista al patriarcado" como una de las intersecciones más virtualmente productivas del actual campo desconstruccionista.

El postmodernismo dice consistir en una crisis de "deslegitimación" de todo fundamento de autoridad. Pasaría entonces a ser una de las plataformas privilegiadas para acoger un programa: el de la teoría feminista, que busca la desorganización crítica de los supuestos culturales e ideológicos que sustentan el modelo de identidad dominante a dogma patriarcal. La desarticulación de ese modelo de representación social que siglos de cultura han ido confundiendo —por calce y superposición— con el modelo de autorrepresentación masculina, debería ser parte de la crítica postmodernista al sujeto "centrado, unitario" de las jerarquizaciones de poder: sujeto soberano del falocentrismo, pero también del logocentrismo y del etnocentrismo.

2 Contextualización del Debate Postmodernista a Escala Latinoamericana

Cada nuevo modelo cultural dictado por la red de dominancia internacional, es transmitido a la periferia como modelo a consumir.

El postmodernismo también responde a esa mecánica; y pese a definirse a sí mismo como producto de una "crisis de autoridad", no duda en presentarse frente a nosotros rodeado de la autoridad que le confiere su condición de modelo centralizado y dominante. El postmodernismo sería el nuevo texto cultural, irradiado por los centros de influencia europea o norteamericana, que nos respondería a nosotros —sujetos de la periferia— ahora deletrear.

La diferencia entre el postmodernismo y los demás modelos culturales o teorías importadas radica en lo siguiente: el postmodernismo parecería haber previsto en su interior —al menos como subterfugio retórico— el lugar nuestro: el lugar del sujeto periférico o marginal, al pretender cuestionar las lógicas de dominancia. El

postmodernismo –según Lyotard– refinaría la sensibilidad a las "diferencias"; eso explicaría su atención cómplice hacia todo lo que disiente de los hegemonismos de representación: particularismos y regionalismos, fracciones minoritarias del cuerpo social a reivindicaciones de micropolíticas zonales, tradiciones censuradas y conocimientos subyugados.

Pero si bien el postmodernismo nos contempla como figuras de su retórica, lo hace desde un manejo de discurso e identidad que nos sigue excluyendo de su competencia. El hecho de que el postmodernismo nos nombre, no quiere decir que nos reconozca el derecho de autonombrarnos, de postularnos en la diferencia como diferencia. Por lo cual, el postmodernismo – y su neoimperialismo – nos vuelve a enfrentar con la tarea de siempre; la de redefinir si no nuestra "identidad", al menos nuestra localidad en el mapa – latinoamericano – de las dependencias: en el mapa de las transposiciones y de las sustituciones, de los préstamos y de las enajenaciones, de los retoques miméticos y de las pseudoapropiaciones.

De partida, el debate postmodernista ekige varios reacomodamientos de perspectivas para que su polémica cobre – para nosotros – vigencia contextual.

Lo primero que – desde aquí – ha sido puesto en discusión es la noción misma de "modernidad" como antecedente de la postmodernidad: la coherencia o aplicabilidad de esa categoría europeizante a un contexto de experiencias que le son inintegrables.

Pienso que esa es una de las maneras posibles de resituar la pertinencia del debate postmodernista a escala continental: revisando las particulares circunstancias de incrustación de la modernidad en el mosaico latinoamericano, para señalar los descalces de esa modernidad en relación a su matriz europea y afirmar así la imposibilidad de que genere aquí similares réplicas.

Otra forma de dialogar – desde aquí – con la corriente postmodernista o de dejarse interpelar por ella, consistiría en jugar a los encuentros o desencuentros entre figuras nacionales y figuras internacionales: buscando alusiones y parecidos, señalando coincidencias y disimetrías entre significantes y significados.

No resulta – por ejemplo – difícil encontrar semejanzas entre la crítica postmodernista a las empresas totalizadores-totalitarias de la historia, y el modo en que la producción artística de estos últimos años en Chile ha metaforizado su contexto: la construcción de sintaxis quebradas o residuales – reacias a toda plenitud o trascendencia – de una metasignificación que traduce el extremo fragmentarismo de la sociedad chilena, coincide con lo que el postmodernismo retrata como diseminación. La misma suma retórica de los procedimientos que internacionalmente distinguen la cultura postmodernista como cultura del "simulacro", se recarga aquí de dobles sentidos: desde nuestro decorado urbano al paisaje tecnológico, pasando por los estilos de vida y el consumo informativo, todo señala el artificio de una "cultura de la reproducción" en la que

cada imagen es imagen de una imagen copiada y recopiada; reflejo injertado de un modelo transpuesto y sustitutivo, encarnación postiza de un simulacro de nacionalidad.

Es entonces cierto que la heterogeneidad cultural de formaciones mestizas, el abigarramiento de formas nacidas de tradiciones híbridas y su yuxtaposición en un collage de realidades sociales desensambladas asemeja la experiencia latinoamericana a los materiales que el postmodernismo internacional elige tematizar. Es también cierto que la desintegración de los referentes comunitarios y la disolución de los emblemas de identidad en la sociedad chilena post-golpe, entran en concordancia con las teorías del fragmento que elabora el postmodernismo para reprocesar la disolución del nexo social. El mismo empleo aquí recurrente de técnicas y estilos como la cita o la parodia que combinan procedencias y entremezclan contextos y referencias, jugando así con la tensión entre lo "propio" y lo "ajeno", también dice relación con las estéticas postmodernistas y su cultura del "segundo grado": cultura en que lo real es artificio desrealizante más que realidad, y en que las imágenes canjearon todo origen por el reciclaje de sus copias.

Sin duda ese conjunto de rasgos latinoamericanos y de maniobras recurrentes en la producción artística y cultural chilena de estos últimos años, coincide con más de un giro postmodernista tal como los clasifica su repertorio internacional. Pero así y todo, esas maniobras argumentan la necesidad de repensar esas coincidencias-espejismos. El paisaje latinoamericano del que surgen —paisaje cifrado de atrasos y carencias— difiere radicalmente del contexto postmodernista de las sociedades "postindustriales o de consumo multinacional". Las mismas fallas de constitución de una historia tan deficitaria como la latinoamericana bastarían para señalar cuán ajeno es su habitante a la proliferación de bienes, valores e informaciones, que sobresaturan el sujeto de la reacción postmodernista en Europa o Estados Unidos: sujeto agobiado por la multiplicación pletórica de los signos y por la plusvalía de códigos y referencias. El habitante latinoamericano no tendría cómo ni por qué vivir el cansancio de pertenecer a una cultura saciada -sobrecumulativa-, ya que su nexo a esa cultura ha sido siempre de desapropiación.

Si el derrumbe valórico de toda una construcción histórico-cultural llamada "modernidad" ha sido tan duramente resentida por el pensamiento europeo dominante, es porque esa construcción resguardaba sus prerrogativas. De ahí el lamento narcisista frente a su pérdida. Pero — y como pregunta final — ¿hasta dónde la catástrofe de sentido que acompañaría esa caída de ideales afecta o perjudica un sujeto, como el latinoamericano, desde siempre expulsado de su esfera de autorreferencias y privilegios?

**RUPTURA O REFUERZO:
UNA AMBIGUEDAD VIGENTE.**

A PROPÓSITO DE “*LA CONDICIÓN POSTMODERNA*”,
DE J. F. LYOTARD

Martín Hopenhayn*

¿En qué medida lo que se ha dado en llamar postmodernismo es una ruptura respecto de la modernidad, y en qué proporción no hace más que ratificar o explicitar tendencias globales largamente consolidadas? La pregunta, que ronda en las incesantes polémicas entre apologetas y críticos de este pensamiento emergente, es asumida en este artículo a fin de tratar de discernir entre elementos de innovación y principios de continuidad en el discurso filosófico postmoderno. Para ello, se toma como texto-eje “*La condición postmoderna*” de Jean-François Lyotard, quien, pese a no reflejar de manera íntegra la pretendida revolución de paradigmas, sienta los fundamentos epistemológicos a partir de los cuales, en principio, se derrumban las racionalidades y matrices culturales de la modernidad. No hay, ni en el texto de Lyotard ni en el artículo que aquí se expone, una reflexión sobre el discurso postmoderno en el campo de la producción artística, el cual ha absorbido buena parte de los aportes que hasta la fecha

MARTÍN HOPENHAYN. Filósofo y ensayista. Estudió filosofía en Buenos Aires y en Santiago de Chile y, posteriormente, en París. Investigador de Ilpes (CEPAL). Autor del libro *¿Por qué Kafka?* (Buenos Aires: Editorial Paidós, 1983) y de numerosos artículos y ensayos en revistas especializadas, *Estudios Públicos* ha publicado varios de sus escritos, entre ellos “Octavio Paz revisitado”, “La libertad y la tentación de la excentricidad: Vigencia de John Stuart Mill” y “Largo viaje de su rockero ilustrador: La mezcla Morrison”, en los números 40, 46 y 48, respectivamente.

se han hecho en relación a lo postmoderno. Pero sí se presentan nexos posibles entre el impacto científico-técnico, la reproducción y/ o ruptura cultural, y el sistema socioeconómico vigente. Es en las articulaciones entre estos tres ámbitos donde pueden detectarse con relativa precisión los puntos de refuerzo y los de corte entre lo moderno y los postmoderno; porque en medio de la diversificación cultural y la homogenización de los mercados internacionales, la modernidad tiembla y crece al mismo tiempo.

La crisis de la modernidad es algo de lo cual es fácil y agradable hablar; descompromete, aligera los cuerpos, devuelve el aroma primaveral del sano olvido nietzscheano. Proclamar el ocaso de la modernidad conlleva el reconocimiento de varias muertes: la del sujeto constructor del mundo (sea mediante la conciencia o mediante el trabajo-motor-del-progreso); la de la representación (política, estética, y en el proceso del conocimiento), y la del Iluminismo (como proyecto societal y, más prosaicamente, como sensibilidad). Tras este reconocimiento yace otro, a veces espeso y otras veces lúdico: “somos lo que éramos o creíamos ser, comprobamos que las verdades que nos daban el sentido de la existencia son errores o verdades a medias, el Gran Proyecto es un relato más entre otros”. Puede ser ésta una percepción justa, pero también un pretexto fácil. Presiento que esta ambivalencia, y el juego de posibilidades que permite, es parte medular de la polémica entre Lyotard y Habermas.

Pero *La Condición Postmoderna* de Jean-François precede a la polémica, y su versión original en francés se publicó por primera vez en 1979; desde entonces ha asumido progresivamente ribetes de manifiesto o texto de lectura obligada para sociólogos, epistemólogos, filósofos y críticos de arte con sed de ruptura teórica.

Su lectura prolija no parece bastar para comprender la magnitud de su impacto. Ante la expectativa de hallar allí una arenga o una declaración de principios, uno se encuentra, en cambio, con un texto ajustado, medurado y de extrema sobriedad. Llama la atención que, mientras el grueso de la discusión sobre lo postmoderno recae en la crítica de arte y en las articulaciones entre cultura y sociedad, este libro, tomado por fundacional, tenga por objeto central el problema de la legitimidad de las ciencias, toque tangencialmente el asunto de la producción de la sociedad y de sus transformaciones culturales y estructurales, y pase por alto las mutaciones de la producción artística.

Nos hallamos frente a un texto cuyo aporte principal no parece residir en lo que pretende, sino en las ausencias que provoca, aquello que

invita a tematizar pero que apenas roza. Quisiera, en las páginas que siguen, empujar el libro de Lyotard hacia sus propios vacíos, provocarlo para que hable por lo que no ha dicho. En función de esto último he dejado filtrar una dosis de interpretación en un comentario que pretendía restringirse a lo descriptivo; me parece necesario preguntarle al texto de Lyotard por la pragmática de su propio relato, rastrear la dosis de interpelación, de ruptura y de reciclaje que el texto emprende respecto de la modernidad: relevar aquello que deja a su paso mientras deambula por el óxido de las Luces, dinamitando los metarrelatos que por tanto tiempo dispensaron sombra, sosiego y terror.

1. El Espejo Retrovisor: Los Metarrelatos de Legitimación en la Modernidad

Dos metarrelatos rigen simultáneamente el proyecto cultural y el proyecto societal de la modernidad. El primero de ellos tal como Lyotard lo sitúa, encuentra su expresión en el proyecto de universidad de Humboldt y en la filosofía de Hegel, y contiene una triple aspiración: “ ‘la de derivarlo todo de un principio original’, a la que responde la actividad científica; ‘la de referirlo todo a un principio ideal’, que gobierna la práctica ética; ‘la de reunir ese principio y ese ideal en una única Idea’, que asegura que la búsqueda de causas verdaderas en la ciencia no puede dejar de coincidir con la persecución de fines justos en la vida moral y política”.¹ El saber científico aparece legitimado por el metarrelato especulativo del devenir de la Idea y de la razón en la historia y por el consecuente progreso de la civilización; se constituye, por medio de una razón única, en un conjunto estable de ciencias particulares que se despliegan conforma lo dictamina el itinerario del autoconocimiento del espíritu. La idea de sistema de conocimientos, que encuentra su cristalización más acabada en la Enciclopedia de Hegel, es medio y parte del desarrollo de una Vida, Vida que es Sujeto y también historia universal de ese Sujeto que absorbe, como proceso de su propio desarrollo, el saber jerarquizado de las distintas ciencias empíricas. Lo fundamental allí, según Lyotard, es la existencia de un metaprincipio o metarrelato “que funda el desarrollo, a la vez que del conocimiento, de la sociedad y del Estado en la realización de la ‘vida’ de un Sujeto que Fichte llama ‘Vida divina’ y Hegel ‘Vida del espíritu’ ”.² El saber se legitima tauto-

¹ François Lyotard, *La condición postmoderna*, Madrid, trad. de Mariano Antolín Rato, Ediciones Cátedra, segunda edición, 1986, pp. 65-66.

² *Ibíd.*, p. 68.

lógicamente, vale decir, que “bajo el nombre de Vida, de Espíritu, es a sí mismo a quien nombra”.³ El conocimiento no sólo es indesligable de un sujeto que lo produce y que se alimenta de él como de los frutos de la tierra, sino que es la actividad por cuya mediación el sujeto se hace Sujeto: universal, racional, pleno, reconciliado con aquello que, al final del camino, reconocerá felizmente como obra propia. Este dispositivo especulativo asigna valor a cada discurso específico del conocimiento en tanto los referentes posibles de tales discursos ocupan un lugar preestablecido en la Enciclopedia, relato universal que ubica, distribuye y justifica las ciencias. De modo que esta Enciclopedia se convierte en estereotipo y leit motiv de la modernidad: legisla e ilustra, clasifica y fundamenta, construye y conoce a la vez.

Si en Hegel la legitimación del saber tiene un contenido especulativo, en Kant asume un sentido práctico que trasciende las fronteras del conocimiento y que, a juicio de Lyotard, prefigura el otro prototipo de los metarrelatos modernos de legitimación. Para Kant, “el saber no encuentra su validez en sí mismo, en un sujeto que se desarrolla al actualizar sus potencialidades de conocimiento, sino en un sujeto práctico que es la humanidad”.⁴ El sujeto vive la epopeya de su emancipación, vence la tiranía de los intereses, deseos y motivaciones hasta conquistar la autonomía de su voluntad. Un imperativo recorre el alma de los hombres y prescribe obrar conforme a una máxima formal que se sitúa más allá (encima, antes, adelante) de toda determinación o representación específica. El conocimiento es a la vez situado y subordinado, no ya a un sujeto que se totaliza en el saber, sino a un sujeto práctico-moral que se actualiza trascendiendo su propia heteronomía y la que imponen los otros.

Ambos proyectos de legitimación mantienen cierta simetría: el uno legitima el conocimiento como proceso de totalización, el otro como paso a la emancipación. De modo que los valores o metarrelatos de legitimación en la modernidad son el autoconocimiento del espíritu o la autonomía de la voluntad. Emancipación y totalización no sólo validan las ciencias y sus instituciones, sino también los proyectos culturales, políticos, estéticos y de transformación estructural de la sociedad. Dos metarrelatos que no sólo dictaminan sobre el uso y los límites del conocimiento científico, sino también sobre los fines últimos –y los consiguientes medios– de la vida social. Principios unitarios y unificadores: unidad del Sujeto cognoscente con la historia y, a la postre, con la meta-historia; o unidad del Sujeto práctico consigo mismo, en la emancipación progresiva que marcha rumbo al horizonte del reino de los fines.

³ *Ibíd.*, p. 68.

⁴ *Ibíd.*, p. 69.

2. Crisis de los Metarrelatos

Son estos principios unificantes los que, según Lyotard, constituyen el cimiento de la ciencia moderna: “Cuando ese metadiscurso recurre explícitamente a tal o tal otro gran relato, como la dialéctica del Espíritu, la hermenéutica del sentido, la emancipación del sujeto razonante o trabajador, se decide llamar ‘moderna’ a la ciencia que se refiere a ellos para legitimarse”.⁵

Ser postmoderno es desconfiar de los metarrelatos. Es decir, no creer que sean válidos, que posean fuerza legitimadora, ni que sean eficientes. El principio unitario se desmorona, “se dispersa en nubes de elementos lingüísticos narrativos”. Asistimos, desde hace algún tiempo, a “la decadencia de la potencia unificadora y legitimadora de los grandes relatos de la especulación y de la emancipación”.⁶ Pero este socavamiento viene de las propias exigencias del metarrelato de la modernidad, aplicado sobre sí. Recordemos que para Kant la división de la razón en especulativa y práctica ataca indirectamente la legitimidad del discurso de la ciencia al acotarlo como un juego de lenguaje que se maneja con sus propias reglas, pero incompetente para regir el juego en que opera la moral. Esto, advierte Lyotard, abre el camino de la ruptura con lo moderno, en tanto explicita (¿o declara?) la incapacidad de la ciencia, de su pragmática y de sus enunciados, para legitimar juegos de lenguaje que no sean los suyos, como son los “juegos” prescriptivos. De modo que si uno de los metarrelatos modernos de legitimación justifica el conocimiento científico por imbricación con la Vida del Espíritu, el otro se le opone al separar los terrenos del conocimiento y la moral, mermando la capacidad de la ciencia para legitimarse en una eventual unidad teórico-práctica.

Lyotard sugiere que la modernidad se sepulta a sí misma como víctima de sus propias exigencias.* Pareciera que entre sus dos metarrelatos de legitimación se produce una brecha que tarde o temprano altera toda la composición que daba al conocimiento su lugar claro y seguro. Recordemos que el criticismo kantiano torna concebible al sujeto práctico sólo en tanto previamente haya delimitado las condiciones de posibilidad del conocimiento, es decir, los alcances de la razón especulativa. Declarar al entendimiento intrínsecamente incapaz de decidir sobre el valor de las acciones, y aseverar que sólo así es posible llegar a juzgar y decidir sobre el valor de tales

⁵ *Ibíd.*, p. 9.

⁶ *Ibíd.*, p. 73.

* Y la provisoriedad operaría como dispositivo para salvar al postmodernismo de un eventual atomismo hecho de minirrelatos.

acciones, equivalente a exigir del conocimiento una justificación desde y para sí mismo. La autonomía del sujeto en el proyecto de modernidad que Lyotard deduce de Kant implica marginar la actividad especulativa de la construcción de un sujeto moral, o al menos implica restringida a una fase previa de esta construcción. Obliga no sólo a situar la especulación, y con ella, el papel de las ciencias, sino también a relativizarla. Es esa relativización del saber, exigida por la incondicionalidad de la moral y la autonomía del sujeto, la que difícilmente puede compatibilizarse con la legitimación de tipo especulativo-hegeliana, la cual reservaba para la actividad del conocimiento la Gran Empresa de totalización total (no sólo del conocimiento, sino también de la historia, y con ella, de las acciones). Si se considera, una vez más, la tensión entre totalización y emancipación, podemos pensar que la Enciclopedia, como obra del conocimiento pero sobre todo como proyecto cultural, nace mordiendo la cola; por un lado, la ambición especulativa se vuelca en el conocimiento, pero, por el otro, la voluntad se quiere autónoma respecto de los contenidos de aquél. Las luces hegelianas que alumbran el objeto y realizan el proceso de la Vida, para Kant incendian las acciones, salvo que se les fije previamente su terreno. Ante esta tensión que, a juicio de Lyotard, la modernidad no logra resolver, la ciencia se ve forzada a reducir el tenor de sus pretensiones, a jugar con sus reglas pero sin imprimirlas en otros juegos, como los de la moral o la política, y a reconocer que su relato es un relato entre otros. Para que la modernidad se suicide, ha sido preciso que Kant renazca para torpedear a Hegel.

Lo postmoderno es indisoluble de la crisis de los grandes relatos legitimadores, y esto en dos sentidos: como lectura de esa crisis, en la que el proyecto de modernidad se interpreta como inviable, consumado, autocancelado y contradictorio; y como desafío a reconocer o desentrañar relatos que escapan a la codificación moderna: no ya grandes principios, sino lo que Lyotard llama minirrelatos y que constituyen juegos provisorios y sustituibles de lenguaje.* A juicio de Lyotard, ni siquiera es posible apelar al consenso como recurso legitimador, ya que, entendido a lo Habermas como acuerdo de los hombres en tanto que inteligencias cognoscentes y voluntades libres, y obtenido por medio del diálogo, este consenso “reposa sobre la validez del relato de la emancipación”.⁷

Más allá de sus múltiples expresiones, “el postmodernismo suele ser tratado, tanto por sus protagonistas como por sus antagonistas, en tanto

* En cuyo caso el propio Lyotard-sepulturero estaría de más, como lo habría estado el Marx-partero respecto de la conciencia histórica del proletariado.

⁷ *Ibíd.*, p. 109.

que crisis de la autoridad cultural”.⁸ Tal como la Gran Razón, la Gran Libertad, la Gran Forma y el Gran Valor se recluyen en salas de museo o en cátedras de profesores “a la antigua”, también el museo y la universidad, concebidos como espacios guardianes de la cultura universal (es decir, europea, dieciochesca, y a lo sumo decimonónica), pierden el aura de la majestad de otrora. No sólo son los contenidos de los discursos que entran en crisis, sino también, y sobre todo, su pragmática. Aquí aparece uno de los dispositivos estratégicos en el relato del propio Lyotard: introducir el diacronismo, disolver los relatos de las ciencias en los modos de interpelación que le son propios, en las formas de construcción y formulación de estos relatos, en sus funciones lingüísticas, en cómo entabla el nexo entre pares, y en cuáles son sus rituales y sus espacios de producción y control. La crisis de la pragmática del discurso científico se expresa ante todo en que “la ciencia juega su propio juego, no puede legitimar a los demás juegos del lenguaje”.⁹ Lyotard el observador, pero también el juez.

La diseminación de discursos, la red de múltiples códigos donde se entremezclan funciones denotativas, prescriptivas y descriptivas, tal es el hábitat postmoderno y la lectura postmoderna de la crisis de la modernidad. Pero la crisis del saber científico, y de la modernidad como proyecto de totalización del conocimiento, no procede de esta proliferación, sino de “la erosión interna del principio de legitimidad del saber”.¹⁰ El reblandecimiento del proyecto enciclopédico nace de la propia exigencia de las ciencias de explicitar sus supuestos y axiomas; a partir de esta emancipación de los saberes, el juego especulativo se disuelve en una “horizontalidad vacía”, utilizando la jerga del propio Hegel. Perdida su capacidad de cohesión, se diluyen también su identidad y sentido. A la desaparición de este Sujeto que es principio unificador y legitimador del saber, los campos de investigación comienzan a desplazarse con un inmanentismo plano, desjerarquizado, imprevisible: “La jerarquía especulativa de los conocimientos deja lugar a una red inmanente y por así decir ‘plana’ de investigaciones cuyas fronteras respectivas no dejan de desplazarse. Las antiguas ‘facultades’ estallan en instituciones y fundaciones de todo tipo; las universidades pierden su función de legitimación especulativa”.¹¹ El reordenamiento de las ciencias,

⁸ Craig Owens, *El discurso de los otros: las feministas y el posmodernismo*, en *La posmodernidad* (autores varios), Barcelona, trad. de Jordi Fibla, Editorial Kairós, 1985, p. 93.

⁹ François Lyotard, op. cit., p. 76

¹⁰ *Ibíd.*, p. 75.

¹¹ *Ibíd.*, p. 75.

obligado por la crisis de sus metarrelatos de legitimación,¹² pareciera alcanzar, por efecto metonímico, a toda la cultura, no sólo entendida como producción de saberes, sino como conjunto de valores, referentes simbólicos, imaginario social, cotidianidad, sensibilidad social. Este es el paso que Lyotard da sin dar. Allí se juega la invisible pragmática de su propio relato: “En esta diseminación de los juegos, señala, el que parece disolverse es el propio sujeto social”.¹³ Lyotard, el observador de la crisis, se sitúa como sepulturero y como sobreviviente. Aplicándole su propio lenguaje, vemos que su texto se desplaza de la pragmática de lo denotativo a la de lo prescriptivo: “La nostalgia del relato perdido, sentencia, ha desaparecido por sí misma para la mayoría de la gente. De lo que no se sigue que estén entregados a la barbarie. Lo que se lo impide es saber que la legitimación no puede venir de otra parte que de su práctica lingüística y de su interacción comunicacional. Ante cualquier otra creencia, la ciencia ‘que se ríe para sus adentros’ les ha enseñado la ruda sobriedad del realismo”.¹⁴

3. Postindustrial, Moderno y Postmoderno

¿Qué relación hay entre sociedad postindustrial y cultura postmoderna? ¿Cuánto hay de ruptura y cuánto de refuerzo respecto de la articulación entre sociedad industrial y cultura moderna?

Lyotard cree encontrar en el lenguaje y sus juegos el dato a partir del cual se establece la diferencia, la construcción y el derrumbe de grandes órdenes de legitimación. Al mismo tiempo, señala que “desde hace cuarenta años las ciencias y las técnicas llamadas de punta se apoyan en el lenguaje: la fonología y las teorías lingüísticas, los problemas de la comunicación y la cibernética, las álgebras modernas y la informática, los ordenadores y sus lenguajes, los problemas de traducción de los lenguajes... los problemas de la memorización y los bancos de datos...”¹⁵ De esta manera el lenguaje se desplaza del espacio de los sujetos que enuncian, norman y describen, al espacio de la acción, la producción, la circulación. El lenguaje huye del metarrelato legitimador para constituir la materia del saber y la carne de las

¹² No es una relación lineal la que aquí se produce, y Lyotard se cuida de no establecer en este campo explicaciones determinísticas: el reordenamiento de los campos de las ciencias es también agente de desestructuración de la jerarquía del saber promovido por la Enciclopedia. Las alianzas entre saberes y poderes, más desmenuzada por Foucault que por Lyotard, también son un elemento constitutivo del itinerario y de la consumación de la modernidad.

¹³ François Lyotard, op. cit., p. 77.

¹⁴ *Ibíd.*, p. 78. Lo destacado es mío.

¹⁵ *Ibíd.*, p. 14.

tecnologías de punta. Este saber es, por un lado, inmanente (se legitima en su mismo hacerse), y por otro es externo al sujeto, puesto que el despliegue de las nuevas tecnologías obliga al conocimiento a una continua operación de traducción al lenguaje de máquina: “se puede... esperar una potente exteriorización del saber con respecto al ‘sabiente’, en cualquier punto en que éste se encuentre en el proceso de conocimiento. El antiguo principio de que la adquisición del saber es indisoluble de la formación del espíritu, e incluso de la persona, cae y caerá todavía más en desuso”.¹⁶

La despersonalización del proceso de conocimiento va de la mano con la creciente importancia del saber, reducido a información y a procesamiento de información, como insumo productivo, como factor principal de competitividad empresarial, y como herramienta de las estrategias militares de las grandes potencias. Todo el conocimiento debe ser convertible en el “bit”, unidad mínima de información, equivalente general de todos los valores de cambio del conocimiento. La convertibilidad del saber en lenguaje estandarizado, de la información en función de la informática (y no viceversa), no es sólo un fenómeno técnico, sino de vasto alcance político, económico y cultural. La exteriorización total del saber, es decir, la prescindencia del sujeto que alberga y porta los conocimientos, del sujeto que los totaliza, los atesora, los dictamina: ese es, para Lyotard, un fenómeno tan postindustrial como postmoderno.

La Escuela de Frankfurt acuñó el concepto de industria cultural para desentrañar las articulaciones entre sociedad industrial y cultura moderna, y el concepto de crítica cultural para asumir una posición crítica frente a esas articulaciones. La “condición postmoderna” exigiría, en principio, modificar esta perspectiva para reconcebir la mutua permeabilidad entre sociedad y cultura, entre lo económico y lo simbólico. En este marco, el campo abierto por las nuevas tecnologías parece decisivo, pues en ellas se despliega un lenguaje de conocimiento totalmente distinto. El concepto de industria cultural remite, por medio de la relación entre fuerzas productivas del capitalismo y consumo de masas, al problema de mercantilización de la producción cultural; en esa relación la cultura debía padecer, según los ideólogos de la crítica cultural, un proceso de degradación, neutralización y banalización. La cultura habría sufrido, por esa mediación, un proceso de contagio respecto de la universal fetichización que el capitalismo emprende respecto de todo aquello que convierte en mercancía.¹⁷ Pero en la sociedad postindustrial la

¹⁶ *Ibíd.*, p. 16.

¹⁷ En Adorno la crítica cultural cobra a veces ribetes maniqueos, si bien, como se verá adelante, no es tan fácilmente descartable.

estandarización de la cultura (cultura en sentido restringido, como información y conocimiento) no obedecería, en principio, a su mercantilización, sino a las nuevas exigencias técnicas de su almacenamiento y circulación: en bancos de datos, programas de computadoras, en todas las pantallas, reales o figuradas, abiertas por las nuevas tecnologías. Ya no se trataría de la cultura como una mercancía neutralizada en el consumo, o inducida en las masas para reforzar la reproducción de las fuerzas hegemónicas del sistema: se trata del conocimiento como equivalente general, como “bit”, como medida, que por igual usan productores y usuarios. A la supuesta manipulación que la industria cultural del capitalismo industrial ejercía sobre los consumidores de cultura (que nunca alcanzaban, por tanto, a consumir cultura, sin cultura intervenida), se opone ahora la transparencia comunicativa, la normalización del conocimiento codificado a la vista de todos y usado por todos los que participan del majestuoso concierto de la información: “al normalizar, miniaturizar y comercializar los aparatos, se modifican ya hoy en día las operaciones de adquisición, posibilidad de disposición y de explotación de los conocimientos... En esta transformación general, la naturaleza del saber no queda intacta. No puede pasar por los nuevos canales, y convertirse en operativa, a no ser que el conocimiento pueda ser traducido en cantidades de información... la orientación de las nuevas investigaciones se subordinará a la condición de traducibilidad de los eventuales resultados a un lenguaje de máquinas”.¹⁸ La cultura no se jerarquiza en la Enciclopedia, sino que se atomiza en los bancos de datos, flamante segunda naturaleza del hombre postindustrial.

Sin embargo, estas diferencias no respaldan las exaltaciones que un Toffler o un McLuhan hace de las nuevas tecnologías. Los futurólogos han querido descifrar en las revoluciones tecnológicas la obsolescencia de los grandes conflictos de poder y de las imágenes colectivas de revoluciones sociales, incurriendo con facilidad en un optimismo acrítico. Para ellos, la mágica combinación de innovación tecnológica y la globalización de los mercados opera como la nueva síntesis y nueva Providencia, motor implacable pero bueno al fin. Ciertamente es que las nuevas tecnologías, sobre todo en el campo de la difusión y producción de cultura (reducida, una vez más, a producción y circulación de información y conocimientos), tiene un potencial sin precedentes, no sólo de multiplicar exponencialmente su “masa”, sino también de alterar los procesos de producción y circulación de contenidos. Pero la modernidad no ha retirado de la escena todos sus estigmas, y muchas veces tomamos por cambios cualitativos lo que son, ante todo,

¹⁸ François Lyotard, *op. cit.*, pp. 14-15.

exacerbación de tendencias pre-existentes. Valgan los siguientes tres puntos para reforzar esta idea:

1. La reductibilidad del conocimiento a una unidad mínima, como es el caso del bit en las nuevas tecnologías informativas, refuerza, en el campo cultural, la posibilidad de despojar al saber de su valor de uso y retenerlo como mero “valor” (valor de cambio). Es el propio Lyotard quien lo advierte: “Esa relación de los proveedores y de los usuarios del conocimiento con el saber tiende y tenderá cada vez más a revestir la forma que los productores y los consumidores de mercancías mantienen con estas últimas, es decir, la forma valor. El saber es y será producido para ser vendido, y es y será consumido para ser valorado en una nueva producción: en los dos casos, para ser cambiado”.¹⁹ De este modo, la industria cultural simultáneamente se reformula y se extiende. La producción, circulación y consumo de cultura exagera la formalización que impone el sistema-mercancía con la normalización de los lenguajes en los campos de datos y en los conductos de almacenamiento de información, y con los millones de palabras por día que las agencias “normalizadoras” transnacionales de noticias lanzan a todo el mundo por vía de las telecomunicaciones. La cultura, de este modo, no sólo aparece incorporada a la lógica económica y de dominación política como lo estaba, según la crítica cultural, en la sociedad industrial; ahora es ella misma económica, ha asumido la forma de la acumulación en su propia estructura, y por lo tanto ha llevado la lógica de la sociedad industrial más lejos: “...puede imaginarse que los conocimientos sean puestos en circulación según las mismas redes que la moneda, y que la separación pertinente a ellos deje de ser saber/ignorancia para convertirse, como para la moneda en ‘conocimientos de pago/conocimientos de inversión’, es decir: conocimientos intercambiables en el marco del mantenimiento de la vida cotidiana (reconstitución de la fuerza de trabajo, ‘supervivencia’), versus créditos de conocimientos con vistas a optimizar las actuaciones de un programa”.²⁰

Si se acepta, en fin, que la modernidad no sólo está diseñada por Kant, Hegel y el Iluminismo, sino también marcada por el capitalismo industrial que establece las reglas de otros juegos desde principios del siglo pasado, difícil entonces imaginar dispositivo más eficaz que la revolución telemática para una normalización funcional del campo cultural, una perfecta reproducción del “equivalente general” en el lenguaje mismo y en la forma misma del conocimiento. ¿Ruptura o refuerzo? La Enciclopedia también pre-

¹⁹ *Ibíd.*, p. 16.

²⁰ *Ibíd.*, p. 19.

tendía normalizar la cultura, pero con el metarrelato de la filosofía especulativa, no con el minirrelato del equivalente general –el bit, la frecuencia informativa–. Sin embargo, la modernidad albergó, por mucho tiempo, tanto la producción de mercancías como la de metarrelatos especulativos.

2. El conocimiento y la información se han convertido progresivamente en el principal insumo de producción. Curiosamente, Lyotard cita a Marx (no el postmoderno, sino el hipermoderno): “La base de la producción y de la riqueza... se convierte en la inteligencia y la dominación de la naturaleza en la existencia del hombre en tanto que cuerpo social... el saber social general, el knowledge, se convierte en fuerza de producción inmediata”.²¹ No hace falta escarbar mucho para reconocer el papel decisivo de la información en las estrategias del capital transnacional y en las otras, más misteriosas, de lo que Galbraith llamó el complejo militar-industrial. Así, “en la edad postindustrial y postmoderna, la ciencia conservara y, sin duda, reforzará más aun su importancia en la batería de las capacidades productivas de los Estados-naciones”.²² Y más adelante: “En su forma de mercancía informacional indispensable para la potencia productiva, el saber ya es, y lo será aún más, un envite mayor, quizás el más importante, en la competición mundial por el poder... Así se abre un nuevo campo para las estrategias industriales y comerciales y para las estrategias militares y políticas”.²³ Ciertamente, un nuevo campo. Pero para estrategias que no se han desprendido de un recurrente patrón de dominación, palabra que debiera complicar a los futurólogos. De tal modo que el saber no abandona los grandes proyectos modernos de dominación –de mercados, territorios, grupos– sino que, por el contrario, se convierte en el instrumento más eficaz para la realización de esos proyectos. Una vez más: ¿ruptura o refuerzo? No se trata, por cierto, de un saber que empatice con la totalización hegeliana o el proyecto enciclopédico del siglo XVIII. Por el contrario, el saber diseminado en las redes de la informática y las telecomunicaciones, e instrumentalizado con fines de dominación, control y perfeccionamiento, es incompatible con el proyecto hegeliano, al menos a primera vista y en sentido literal. Pero una vez más: la modernidad también acoge en su seno otras voluntades de totalización: las capitalistas de globalización de mercados y consolidación de posiciones transnacionales ventajosas, la totalización del control militar y del dominio territorial, la totalización productiva y la estatista. El saber es funcional a

²¹ Citado por Lyotard, *op. cit.*, p. 16.

²² *Ibíd.*, p. 17. Lo destacado es mío.

²³ *Ibíd.*, p. 17.

estas estrategias, hoy más que nunca, aunque nada tenga que ver con la Enciclopedia. Precisamente, ha debido librarse de ella para responder a otras exigencias: no las de la postmodernidad, sino las del... ¡industrialismo!

3. La sustitución de la normatividad de las leyes por la performatividad²⁴ de los procedimientos se atribuye, en pensadores como Luhmann, a las sociedades postindustriales. Se trataría de una legitimación por el hecho mismo: la ciencia aparece avalada por su propia eficacia, y no ya por meta-principio alguno. En ese concepto, la sociedad postindustrial no es sino la posibilidad tecnológica de extremar la racionalidad instrumental de la modernidad. Refuerza la lógica económica de maximización de beneficios y la lógica política de maximización del poder, actualizando a Hobbes y Mandeville, a Maquiavelo y a Adam Smith: “El ‘control del contexto’, es decir, la mejora de las actuaciones realizadas contra los ‘compañeros’ que constituyen ese último (sea éste la ‘naturaleza’ o los hombres), podría valer como una especie de legitimación”.²⁵ La prueba del rendimiento input-output es el mecanismo más cotidiano de legitimación. El sistema completo “se autolegitima como parece hacerlo un sistema regulado sobre la optimización de sus actuaciones”.²⁶ Un enunciado es más eficiente cuanto mayor información dispone respecto de su referente. La revolución de la información redundante en la exacerbación de la racionalidad formal –moderna, demasiado moderna–. La información es buena porque mejora el rendimiento; el conocimiento vale porque maximiza la performatividad. La cultura no se legitima, claro está, como pantalla del espíritu o Sujeto, ni como medio de emancipación frente a los ídolos, los Estados, los intereses mezquinos o los padres internalizados; se legitima como insumo para un producto que no tiene nada de trascendente ni de interior: producto que, a su vez, se legitima por la utilidad que ha podido derivar del insumo.

La racionalidad instrumental, orientada a la eficacia en la relación insumo-producto, no tiene mucho de novedosa, y constituye el resorte y alma de la sociedad industrial. ¿Ruptura o refuerzo? La ruptura está en la intensidad del refuerzo. El uso masivo y multifuncional de las nuevas tecnologías en el campo cultural permite extender la lógica de la performatividad a todos los ámbitos de la vida social. No sólo la producción de mercancías y la dominación de territorios; no sólo el rendimiento empresarial o las finan-

²⁴ Neologismo derivado de la palabra inglesa “performance”, traducido también por “actuación”. Su sentido, en este contexto, alude a rendimiento, productividad, maximización en la relación insumo/producto.

²⁵ François Lyotard, *op. cit.*, p. 87.

²⁶ *Ibíd.*, p. 87.

zas. Ahora pasa a la pantalla del investigador, a las agencias de noticias, a las aulas escolares, a las actividades recreativas. La racionalidad insumo-producto se ha extendido de la fábrica al hogar, del empresario al cientista social, del campo de batalla al campo de datos. La legitimación por performatividad permite prescindir de los metarrelatos, hace valer la ciencia y el conocimiento por su eficacia para fortalecer la realidad, y hace valer la realidad porque permite fortalecer la ciencia y el conocimiento. Caducan los metaprincipios totalizadores de la cultura moderna, pero sólo para exacerbar otro de los rostros de la propia modernidad y de la “cultura” industrial.

La exacerbación de la lógica del rendimiento precipita lo que Jean Baudrillard llama la irrupción de la obscenidad: “El paso del crecimiento a la excrecencia, de la finalidad a la hipertelia... todas las estructuras invertidas, exhibidas, todas las operaciones hechas visibles”.²⁷ El postindustrialismo promueve un tipo especial de transparencia, a saber, la patentización de los procesos, la “obesidad” del sistema y no de su dietética: “La única revolución en las cosas ya no reside hoy en su superación dialéctica, sino en su potencialización... el terrorismo es la forma extática de la violencia, de la misma manera que el Estado es la forma extática de la sociedad, el porno es la forma extática del sexo, lo obsceno, la forma extática de la escena”.²⁸ Obeso y obsceno, el escenario postmoderno no irrumpe rompiendo, sino extremando: no es la crisis de la representación, sino su pérdida de misterio, su exteriorización desenfadada en el mundo redificado de la información: “La obscenidad, insiste Baudrillard, es hoy... la de la superrepresentación. Nuestra obscenidad radical ya no es la de lo oculto y de lo inhibido, sino la de la transparencia de lo social”.²⁹ El “forcing” de la representación aniquila el patrimonio que el sujeto tenía sobre ella, la hipersocializa. Pero la representación no muere; simplemente se hace materia, objetos de un campo normalizado por el lenguaje que la tecnología exige, lenguaje del hiperalmacenamiento y la hipertransmisión.

La relación a desentrañar entre sociedad postindustrial y cultura postmoderna no puede desconocer la cultura del industrialismo; no puede, al menos, descuidar lo que queda vivo de esa cultura y circula por debajo de las nuevas tecnologías. Los cambios residen más en el **tempo** que en el compás, en la exteriorización más que en la mutación. Cabría preguntarse, claro está, en qué medida la exteriorización es, en sí misma, una mutación. Pero de todos modos se le puede objetar al texto de Lyotard una excesiva

²⁷ Jean Baudrillard, *Las estrategias fatales*, Barcelona, trad. de Joaquín Jordá, Editorial Anagrama, segunda edición, 1985, pp. 25 y 29.

²⁸ *Ibíd.*, p. 42.

²⁹ *Ibíd.*, p. 67.

reducción conceptual de la modernidad a las matrices filosóficas del Iluminismo. Este último, como proyecto cultural, no parece tener muchas perspectivas de supervivencia. Pero su muerte no arrastra consigo a toda la modernidad, sino sólo su consistencia cultural, si alguna vez la tuvo.

4. De la Unidad del Gran Relato a la Diversidad de los Pequeños Relatos

El mundo ha estallado en múltiples partículas lingüísticas, no necesariamente comunicables: “Hay muchos juegos de lenguaje diferentes, es la heterogeneidad de los elementos. Sólo dan lugar a una institución por capas, es el determinismo local”.³⁰ El fracaso de la Enciclopedia es el triunfo de la multiplicidad: no sólo de saberes (ya la modernidad emancipó las ciencias) sino de valores, identidades culturales, referentes simbólicos. El postmodernismo es la irrupción del Otro, la consagración de la diferencia, la radical relativización de nuestro logocentrismo, nuestro etnocentrismo y nuestro egocentrismo. Podría rotularse, con algo de pompa, como la “deseñotización de Occidente”.

El ocaso de los metarrelatos vulnera los relatos que reposaban en la razón universal de los primeros: las ciencias, las disciplinas del saber, los proyectos societales y los discursos ideológicos pierden su lugar fijo en un escenario jabonoso. La imposibilidad, para ellos, de una legitimación definitiva, los lanza a la arena donde deben aprender a jugar y vencer. Lyotard, como otros postmodernos, rescata la **agonística**³¹ como categoría explicativa, viejo concepto heraclíteo ya procesado por la manufactura nietzscheana. Perdido el elemento de síntesis, los actores quedan condenados/liberados a la contingencia, vale decir, a vérselas con el otro, el amigo/enemigo, y a sorprenderlo con juegos de lenguaje variables, diversos, que inventan o usan según las circunstancias. El Gran Discurso que antes podía portarse a discreción, se ha diseminado en un “campo de juegos” donde cualquiera puede empuñar la información, los argumentos y los valores disponibles según el tenor de la lucha: “hablar es combatir, en el sentido de jugar, y los actos de lenguaje se derivan de una agonística general... Esas ‘jugadas’ no pueden dejar de suscitar ‘contra-jugadas’... De ahí la importancia que tiene

³⁰ François Lyotard, op. cit., p. 10.

³¹ Del griego *agon* (lucha, combate), el Diccionario de la Real Academia define agonística como “ciencia de los combates”. En el libro de Lyotard la acepción es doble: como lucha y como juego, o como el juego de la lucha. En ese sentido, mantiene el uso heraclíteo y nietzscheano de la palabra.

el intensificar el desplazamiento, e incluso el desorientarlo, de modo que se pueda hacer una ‘jugada’ (un nuevo enunciado) que sea inesperado”.³²

La extensión y diversificación del campo informativo, tanto en producción como en consumo, libera esta “pulsión agonística”, multiplica los escenarios de confrontación, redobla los códigos con que los discursos se interpelan entre sí: como el saber postmoderno está “regido por un juego de información completa”, donde los secretos no cuentan, entonces la escena ya no se define por el arsenal de saber en manos de los contrincantes, sino por la inventiva de éstos para idear nuevas combinatorias de información, cruces insospechados, jugadas desconocidas para el otro: “El incremento de performatividad, a igual competencia, en la producción del saber, y no en su adquisición, depende, pues, finalmente de esta ‘imaginación’ que permite, bien realizar una nueva jugada, bien cambiar las reglas del juego”.³³ De modo que la diversidad estalla en el campo de las jugadas, en los desplazamientos de las formas de organizar el conocimiento disponible, en los continuos reordenamientos de las piezas de la escena.

La multiplicidad de la cultura postmoderna nada tiene que ver, afirma Lyotard, con la constitución de ciencias empíricas autónomas. Esto último es obra de la modernidad. Lo primero, en cambio, se refiere a los lenguajes. Una imagen característica de esta diversidad postmoderna es la recuperación de un escenario obsoleto en contexto insólitos. Buen ejemplo de ello en el campo de la cultura (ya no como información sino en sentido amplio) es la onda “retro”, donde se recatan modas y “fachas” de los años 50 ó 20, pero desplazadas de su contexto original. Se trata de una combinación que instala la diferencia en medio de la semejanza, una jugada que abre un espacio recodificado. Aquí, los saberes y las modas, los valores y las fachas, las imágenes y los símbolos, son materiales combinables y desplazables y discreción: herramientas con las que se trabaja agonísticamente para idear nuevas formas de individuación. Lo que se disemina y reaparece, recortado contra horizontes discontinuos, es el referente de los discursos. La diversidad postmoderna es inseparable de esta maleabilidad de los horizontes: la sorpresa no está en una información nueva, en la producción de un conocimiento adicional, sino en la destreza para cambiar los referentes de

³² François Lyotard, pp. 27 y 39. El rescate de la agonística como categoría explicativa es una especie de versión postmoderna de la teoría del conflicto: a la vez que lo destacan, lo relativiza al homologarlo con el juego. Procedimiento muy postmoderno. Deja, empero, irresuelto y mal asumido el problema de la *violencia* de los conflictos, que no se supera con el mero hecho de declarar que la lucha tiene también una veta lúdica.

³³ François Lyotard, op. cit., p. 96.

lugar. Así, la comunidad de interlocutores ya no se funda en la estabilidad del referente, sino en su continua desterritorialización.

Esto indica una ruptura respecto de la práctica científica moderna. La división moderna de saberes, como la división y especialización del trabajo, fue el resorte necesario para desarrollar al máximo la performatividad en la acumulación de información y de conocimientos –como en la acumulación de capital–. Pero si las cartas de triunfo en esa agonística postmoderna que atraviesa el campo del conocimiento, y también el campo de las ideologías, del intercambio simbólico y de los proyectos sociales, ya no son las mismas; si de lo que se trata es de inventiva, combinatoria, recontextualización, rediseño de horizontes donde inscribir los referentes, entonces esa división escrupulosa y estable de disciplinas resulta contraproducente. No es casualidad que la investigación exija cada vez más la compenetración de disciplinas, la intrusión en campos ajenos para la reinterpretación de los objetos del campo propio: “Si la enseñanza debe asegurar no sólo la reproducción de competencias, sino su progreso, sería preciso, en consecuencia, que la transmisión del saber no se limitara a la de informaciones, sino que implicara el aprendizaje de todos los procedimientos capaces de mejorar la capacidad de conectar campos que la organización tradicional de los saberes aísla con celo. El santo y seña de la interdisciplinaridad, difundido después de la crisis del 68, pero pregonado bastante antes, parece ir en esa dirección. Ha escapado a los feudalismos universitarios, se dice. Ha escapado a mucho más”.³⁴ Y más adelante: “...la idea de interdisciplinaridad pertenece en propiedad a la época de la deslegitimación y a su urgente empirismo. La relación con el saber no es la de realización de la vida del espíritu o la de emancipación de la humanidad; es la de los utilizadores de unos útiles conceptuales y materiales complejos y la de los beneficiarios de esas actuaciones. No disponen de un metalenguaje ni de un metarrelato para formular la finalidad y el uso adecuados. Pero cuentan con el brain storming para reforzar las actuaciones”.³⁵

¿Ruptura o refuerzo? La interdisciplinaridad es un hábito postmoderno (¿y Marx, y Weber?), pero la performatividad que busca es también heredera de una racionalidad moderna. ¿Significa que el cambio es sólo de insumos? ¿O no es al revés, y es el hábito finalmente el que hace al monje? En las ciencias sociales el filósofo puede ser lingüista o psicoanalista, el sociólogo usa y abusa de la antropología, el economista de la demografía, el sicólogo de la antropología, y todos de la historia. ¿Retorno al humanismo

³⁴ *Ibíd.*, p. 96.

³⁵ *Ibíd.*, p. 97.

renacentista? En absoluto: nadie busca el saber total, todos buscan herramientas que sirvan, dispositivos que les permitan avanzar un poco más, inventar otra jugada. La compenetración de disciplinas no obedece a un principio unificador ni apunta a síntesis pretenciosas; por el contrario, responde a un móvil de diferenciación, a la incesante fabricación de pequeños relatos emergentes, a la proliferación de discursos del saber. La performatividad opera entonces en el doble sentido de la palabra inglesa: como rendimiento y como actuación. Una buena dosis de estilo y de elegancia forma parte de estos múltiples procesos de individuación; tal como el “new-ware” hurga en el baúl de las modas para encontrar nuevas combinaciones expresivas o para ingresar al teatro de la calle convertido en un personaje de sí mismo, el investigador reviste su obra con retazos que recorta de múltiples ámbitos del conocimiento, de diversos símbolos, de la mezcla de otros discursos. La diversidad de líneas va acompañada de la exigencia de producir “líneas finas”. La postmodernidad no supone la implantación de producciones híbridas o turbias. Ella misma recupera la demanda de claridad, heredada de las Luces, pero resituada en una agonística de la diversidad, en una proliferación de fragmentos.

La multiplicidad no es sólo interdisciplinaridad. Está en la calle, en los escaparates, en la gama de variables técnicas y culturales que manejamos en nuestras operaciones cotidianas. Uno se encuentra “atrapado en un cañamazo de relaciones más complejas y más móviles que nunca. Joven o viejo, hombre o mujer, rico o pobre, siempre está situado sobre “nudos” de circuitos de comunicación, por ínfimos que sean. Es preferible decir, situado en puntos por los que pasan mensajes de naturaleza diversa”.³⁶ La evocada disolución del sujeto cobra la forma o la metáfora de la esquizofrenia: no somos nunca “uno mismo”, sino “muchos otros”. Hasta el valor de la autenticidad, promovido por los existencialistas y recuperado por los estudiantes y hippies en los años sesenta, se ha vuelto muy relativo.

La dispersión se convierte así en una vivencia recurrente del hombre postmoderno. Atravesados por redes superpuestas de “partículas lingüísticas” que se combinan en direcciones inciertas, los habitantes de la nueva era están impedidos de la fusión dionisíaca como también de la individuación apolínea. La identidad en la postmodernidad es impensable tanto en términos de identificación total con el entorno, como de identificación con uno mismo. Ni la pasión plena ni el narcisismo imperturbable caben en la nueva configuración de la cultura. Lo impiden las impertinentes jugadas de transfiguración: dramatización de lo racional y racionalización de lo dramáti-

³⁶ *Ibíd.*, p. 37.

co; economía de lo imaginario, imaginario de la economía. ¿Cuál es el remanente en esta disolución de fronteras y sin fronteras? ¿El juego heraclíteo que asume el devenir como un teatro? ¿El juego de las máscaras de Nietzsche, son su “sano” perspectivismo, su plasticidad que no excluye la pasión?

El perspectivismo que se deduce de esta inexorable “ser otros” es, a su vez, multívoco. Contiene un potencial de relativización y de desenmascaramiento que puede volcarse contra el propio sistema que lo provoca. Compele a una toma de distancia que podría agrietar el lazo social en muchos de sus flancos. Su poder de disolución aún no ha sido valorado en todo su alcance. Pero el mismo perspectivismo puede ser además funcional a la reproducción del sistema: un sistema cuya reproducción también exige recreación, como ha sido el caso del capitalismo desde sus mismos orígenes: “el sistema puede y debe estimular esos desplazamientos en tanto que lucha contra su propia entropía (...) una novedad correspondiente a una ‘jugada’ inesperada y al correlativo desplazamiento de tal compañero de juego o de tal grupo de compañeros a los que implique, puede proporcionar al sistema ese suplemento de performatividad que no deja de exigir y de consumir”.³⁷

Tocamos aquí una clave respecto de las posibilidades ambivalentes del postmodernismo: ¿Cuál es la tolerancia del sistema frente a estos desplazamientos, y cuál es la necesidad que tiene de estos cambios de perspectivas para asegurar su continuidad. Para Nietzsche, la crisis del saber moderno se precipita cuando las exigencias que ese propio saber había impuesto se vuelcan sobre sí mismo. Cabría pensar, análogamente, que el perspectivismo postmoderno, exigido por la propia sociedad postindustrial y funcional a ella, puede también invertir su dirección y relativizar en grados amenazantes la sociedad misma. ¿Hasta dónde puede el sistemas controlar, recuperar, canalizar al interior de sus límites estos desplazamientos, esta proliferación de relatos, sin incurrir en un tipo de homogenización que provoque su propia entropía?

5. Más allá del Principio de Performatividad

Si la ambigüedad atraviesa el espíritu de lo postmoderno, en buena medida también permea el relato del propio Lyotard. Por un lado, el texto liga la crisis de la modernidad a la sustitución de los metarrelatos –filosofía especulativa, emancipación– por la legitimación fundada en la performativi-

³⁷ *Ibíd.*, p. 37.

dad de las prácticas científicas y técnicas. Pero por otro esta nueva legitimación es a su vez relativizada por el texto, lo que se muestra en la siguiente cita: “Interesándose por los indecibles, los límites de la precisión del control, los cuanta, los conflictos de información no completa, los **fracta**, las catástrofes, las paradojas pragmáticas, la ciencia postmoderna hace la teoría de su propia evolución discontinua, catastrófica, no rectificable, paradójica. Cambia el sentido de la palabra saber, y dice cómo puede tener lugar ese cambio. Produce, no lo conocido, sino lo desconocido. Y sugiere un modelo de legitimación que en absoluto es el de la mejor actuación (performatividad), sino el de la diferencia comprendida como paralogía”.³⁸

El objeto de las ciencias es ahora el de las inestabilidades y la ciencia misma asume como propia esa condición. Su dirección es imprevisible y, por lo tanto, abierta. Los paralogismos se convierten en parte “orgánica” del discurso científico, y no ya en sus errores de enunciación. No hay líneas fijas de desarrollo del conocimiento; la consistencia ya no pasa por la no-contradicción, sino por la disposición a rectificar lo dicho. La catástrofe no es el colapso de la investigación, sino una parte inevitable de su itinerario. Lo discontinuo, lo fragmentario y lo paradójico se convierten en los epítetos de moda. La crisis de metaprincipios no conduce a la muerte sino a la metamorfosis: ya no encontramos, dice Lyotard, la autoexigencia del saber de circunscribirse a un universo estable y coherente, o de someterse a “metafinés” de liberación del sujeto moral; en contraste con ello, aparece la versión de fin de milenio de una gaya ciencia, de muchas y muy seductoras ciencias gayas, desembarazadas del peso de antaño, y cuya sola justificación no les viene dada por sus certezas sino por sus incertidumbres.

¿Significa esto que todo vale, o que nada vale demasiado? Para Lyotard, no parece ser éste el problema. A lo que su texto apunta es a hacer de la disensión, y no del consenso, el resorte de la producción del saber. Los paradigmas científicos ya no aluden a consensos acordados por comunidades de especialistas; por el contrario, están para promover el conflicto, las diferencias, y el consenso es, como dice el texto, “un horizonte, nunca es adquirido”. La disensión es, una vez más, un antídoto contra la entropía: garantía de un movimiento incesante, desafío a la imaginación. Lo paradójico y la paralogía (palabra que no figura en el diccionario) no están allá presentes para inmovilizar, sino todo lo contrario: “Es preciso suponer un poder que desestabiliza las capacidades de explicar y que se manifiesta por la promulgación de nuevas normas de inteligencia o, si se prefiere, por la proposición de nuevas reglas del juego de lenguaje científico que circuns-

³⁸ *Ibíd.*, p. 108. El paréntesis es mío.

criben un nuevo campo de investigación”.³⁹ Y más adelante: “En tanto es diferenciadora, la ciencia en su pragmática ofrece el antimodelo del sistema estable. Todo enunciado debe retenerse desde el momento en que comporta la diferencia con lo que se sabe, y en que argumenta y prueba. Es el modelo de ‘sistema abierto’ en el cual la pertinencia del enunciado es que ‘da nacimiento a ideas’, es decir, a otros enunciados y a otras reglas de juego”.⁴⁰ Así, la legitimación por la performatividad aparece, cuando menos, menguada por la aventura de la diferencia, si bien esta aventura puede convivir con el principio de “actuación”. Lo que Lyotard deja sin responder son las condiciones reales y/o factibles de esa convivencia y, lo que es más central, los conflictos entre una práctica de producción abierta del saber (y que por ende no redunde, al menos directa o inmediatamente, en maximización de rendimiento) y una política de asignación de recursos y de distribución de poderes regulada por el criterio de performatividad. Aquí se plantea una de las interrogantes claves del texto: ¿qué relaciones se establecen y pueden establecerse entre cultura y poder, en condiciones en que este último atraviesa un proceso de creciente tecnificación, globalización y control de recursos, y la primera adopta estilos cada vez más generalizados de discontinuidad, ruptura de paradigmas, desestabilización de identidades, apertura a lo paradójico y a lo paralogico? Este problema asume la forma de incógnita y corolario en libro de Lyotard, y queda irresuelto: “La cuestión de la legitimación generalizada se convierte en: ¿cuál es la relación entre el antimodelo ofrecido por la pragmática científica y la sociedad? ¿Es aplicable a las inmensas nubes de materia lingüística que forman las sociedades? ¿O bien se mantiene limitada al juego del conocimiento? Y en este caso, ¿qué papel juega con respecto al lazo social? ¿Ideal inaccesible de comunidad abierta? ¿componente indispensable del subconjunto de los “decididores”, que acepta para la sociedad el criterio de performatividad que rechaza para sí misma? O, a la inversa, ¿rechazo de cooperación con los poderes, y paso a la contra-cultura, con riesgo de extinción de toda posibilidad de investigación por falta de crédito?”⁴¹

6. El Retorno Feliz de Babel

Lyotard se preocupa por la cultura en un sentido restringido, a saber, como producción de conocimientos, investigación en centros superio-

³⁹ *Ibíd.*, p. 110.

⁴⁰ *Ibíd.*, p. 115.

⁴¹ *Ibíd.*, p. 115.

res y estado de las ciencias; allí centra la atención el libro *La condición postmoderna*. Pero tanto o más importante es replantearse la perspectiva de la cultura en un sentido más amplio: en el campo de la comunicación social, de los referentes normativos en la vida cotidiana, de la producción y consumo de formas y símbolos, de la cultura del trabajo y del ocio, y de la constitución de identidades colectivas. Pero el propio Lyotard reconoce las dificultades de transponer sus conclusiones sobre los nuevos modos de pragmática científica al campo de la pragmática social, donde la transparencia es mucho menor, y donde se imbrican redes de clases de enunciados muy heteromorfos: denotativos, prescriptivos, performativos, técnicos, evaluativos, etc. El texto se ve, pues atrapado entre dos alternativas, y ninguna demasiado satisfactoria: o bien declarar su competencia exclusivamente en el campo epistemológico, o bien proyectar metonímicamente este campo hacia la sociedad, con lo cual esta última aparece como un epifenómeno, transposición o concomitancia de la producción del saber científico. Al parecer, el libro trata de ir más allá de la primera alternativa, pero no es explícito en asumir la segunda. ¿Ambigüedad postmoderna, tal vez, que disuelve el propio texto de Lyotard en su objeto? ¿O simple falta de herramientas?

La realidad social, nos dice el texto, está inundada de múltiples juegos de lenguajes, irreductibles a metaprescripciones comunes y, por lo mismo, imposibilitada de consensos. Los enunciados son demasiados y demasiado diversos. Lyotard sugiere, no sin eufemismos, que la postmodernidad actualiza la imagen de la Torre de Babel. En cuyo caso cabría preguntar cómo es entonces viable la sociedad, y cómo se sostiene todavía. Sin los ideales modernos de emancipación de la humanidad, del progreso/devenir de la idea/historia: ¿Dónde reside la metaprescripción, por “ilegítima” que sea, que hace de causa eficiente para la cohesión social? Allí, paradójicamente, Lyotard recurre a resabios de la Escuela de Frankfurt: “Es (...) la pérdida de esta creencia (en los mitos modernos) lo que la ideología del ‘sistema’ viene a la vez a satisfacer por medio de su pretensión totalizante y a expresar por medio del cinismo de su criterio de performatividad”.⁴² La totalización corre por cuenta del poder tecnificado. Y allí, una vez más, la sociedad de clausura: dada la diversidad de juegos de lenguaje, la síntesis la garantiza un sistema coercitivo, tecnificado, totalitario de un tipo o de otro; si se suspende esta ley del sistema y de su funcionamiento, entonces la “estabilidad” sólo se logra homogenizando los enunciados, regularizando las jugadas permitidas en todos los juegos del lenguaje, emparejando el terreno

⁴² *Ibid.*, p. 116.

para factibilizar grandes consensos sociales. Hágase lo que se haga, siempre se pierde. El nihilismo renace en lo postmoderno.

Pero Lyotard quiere salvar el futuro. No el de la ciencia, sino el del lazo social. Y para eso, establece una distinción entre consenso y justicia. Esta última, definida de manera *sui generis*, aparece como el nuevo metarrelato –el del propio Lyotard– y consiste en lo siguiente: “El reconocimiento del heteromorfismo de los juegos de lenguaje es un primer paso en esta dirección. Implica, evidentemente, la renuncia al terror, que supone e intenta llevar a cabo su isomorfismo. El segundo es el principio de que, si hay consenso acerca de las reglas que definen cada juego y las ‘jugadas’ que se hacen, ese consenso debe ser local, es decir, obtenido de los ‘jugadores’ efectivos, y sujeto a una eventual rescisión. Se orienta entonces hacia multiplicidades de metaargumentaciones finitas... Esta orientación corresponde a la evolución de las interacciones sociales, donde el contacto temporal suplanta de hecho la institución permanente en cuestiones profesionales, afectivas, sexuales, culturales, familiares, internacionales, lo mismo que en asuntos políticos... Se apunta una política en la cual serán igualmente respetados el deseo de justicia y el de lo desconocido”.⁴³

El libro de Lyotard remata así en una especie de pluralismo basado en la permanente provisoriedad de los lazos sociales. El metarrelato Lyotard seduce, y la seducción es un arte por el cual los postmodernos tienen especial simpatía; precisamente, porque supone lo provisorio y juega con ello. Este metarrelato aparece en el texto sorprendentemente, en las últimas dos páginas, cuando ya todo parecía resuelto y disuelto en partículas pequeñas. De golpe, el recurso mágico a un concepto de justicia donde se confunde el lenguaje de la política con la política del lenguaje: isomorfismo = terrorismo; heteromorfismo = pluralismo. La justicia es el metavalor que avala lo segundo, y es también la diosa de los juegos, la divinidad guardiana de los niños-hombres postmodernos que se baten agonísticamente, pero sin daño: “La madurez, decía Nietzsche, significa haber reencontrado la seriedad que de niño se tenía al jugar”. El oleaje postmoderno refresca las caras, borra las cicatrices de la abnegación y de la tenacidad, del trabajo y del progreso. La cultura, entonces, es mucho más que la práctica científica: reaparece en escena la transmutación de los valores y de las prácticas sociales que los plasman.

¿Pero cómo, desde dónde, quiénes son? ¿Desde la crisis de legitimación de las ciencias, la transgresión colectiva del principio de rendimiento, el sabotaje al terror del Estado? ¿O desde una agonística antimercantil que

⁴³ *Ibíd.*, pp. 118-119.

ironiza frente a la tecnificación de las disciplinas que regulan la vida de los pueblos? ¿Y cómo encaja el poder, la tradición, las mil marcas de modernidad y de premodernidad que pueblan el mundo? Lyotard convence y no convence. Abre perspectivas –otra vez, postmoderno él mismo–, pero sólo así el libro puede convertirse en un referente importante, hecho no para la consagración de un nuevo metarrelato (¿o tal vez sí?) sino para ser rebatido, avanzado, paralogizado por otro, y otro, y otro texto que vaya más lejos en la aventura de la diferencia, en la provocación de las formas, en la ironía del relativismo.

Tratar lo social como lenguaje, y como múltiples combinaciones de lenguajes, atiza la fogata donde se inmolan las ideologías y los grandes sujetos. Pero no es la intención del libro de Lyotard insinuar que somos víctimas irremediables de los millones de cruces lingüísticos que nos atraviesan, sino mostrar que no hay razón para que seamos devorados por una sola madre-meta-lengua. Aunque el libro deja mucho sin hacer, sin explicar, sin cerrar. Esa es su pragmática, su forma de decir sin decir, su consistencia con la crítica de la consistencia: esa es su debilidad y su fuerza.

Entre la ruptura y el refuerzo de un sistema que ya no es tan nuevo, la condición postmoderna transita por el hilo de la ambivalencia. La ambigüedad es su estigma. O mejor aún: su resistencia a los estigmas. □

CONFERENCIA

LO MODERNO EN DOS MIRADAS

Pablo Oyarzún R.*

¿De qué se habla cuando se habla de lo postmoderno? ¿Es un movimiento, una filosofía, incluso una época? ¿O acaso un fenómeno o un síntoma, superficiales ambos, que delataría un acontecimiento más profundo? ¿Es, por último, un temple, una difusa sensibilidad cuyas fibras difícilmente se disciernen?

Para no responder a estas preguntas, para sólo bordear la primera que las preside, acá se le inflige a ésa un cierto sesgo, según el cual lo postmoderno siempre habla de lo moderno. De donde resultan los tientos que ahora se exhibe.

Es, si se quiere, una manera de no hablar de ninguno de los dos asuntos. Es, más bien, una manera —doble— de atraerlos para que se dejen ver.

Una

Hace 9 años, cuando trabajaba en mi tesis de licenciatura, tuve que habérmelas por primera vez con la cuestión de lo “moderno”. Quiero decir que debí encararla independientemente, y que debí encararla como problema.

Elaboraba una tesis sobre Marcel Duchamp, al que mi preferencia pasional e intelectual designaba como el punto de cruce de todo el denominado “arte moderno”.

Mi escolaridad me decía que lo “moderno” era el nombre para una época más o menos elástica: la prudencia histórico-filosófica la remontaba a Descartes, a quien se le podía achacar su fundación, su instauración metafísica y su pauta científico-técnica. Las consideraciones socioculturales podían hacer retroceder su inicio al quiebre del feudalismo y al Renacimiento. La declamación en el siglo 18, a voces relativamente concertadas, de un proyecto histórico conscien-

* Licenciado en Filosofía, Universidad de Chile; estudios de post-gradó en la Universidad J. W. Goethe de Frankfurt. Profesor de Filosofía en la Universidad Católica de Chile y de Estética en la Universidad de Chile.

te, invitaba a fijar su principio y, en cierto modo, el bosquejo de su destino, en la Ilustración. Eso, sin perjuicio de anotar las correspondencias y desajustes con la génesis de la sociedad burguesa, su expansión y desarrollo. La elasticidad relativa al comienzo de la época cubría 4 siglos, del 15 al 18 inclusive.

Si ya estas alternativas bastaban para introducir más de un titubeo en el establecimiento y uso de criterios periodizadores, tenía yo además que dar cuenta, en concreto, de lo que en el particular territorio de la historia del arte se denota como "arte moderno". Este parece constituirse, precisamente, como ruptura de y con una tradición estético-artística remontable a plazos que son congruentes con los de la modernidad sociocultural o filosófico-científica. El problema se perfilaba, pues, acusadamente: ¿en qué sentido se entiende, aquí, "moderno", en qué sentido es "moderno" el "arte moderno"? Y a su vez, ¿qué puede significar lo "moderno" para que esté permitido aplicarlo como distintivo de un arte cuyo rasgo más sobresaliente parecía ser su contemporaneidad?

No cabe duda de que estas preguntas podrían reflejar algo así como una fascinación nominal, un fetichismo de los conceptos, cuando no de los meros términos. ¿A qué detenerse tanto en el juego variable de un apelativo, que a lo mejor no hace más que recubrir y encubrir un conjunto diverso y quizás a veces incompatible de intenciones e intereses? Las prevenciones para no dejarse engatusar por ese juego nunca podrían ser, desde este punto de vista, suficientes.

Pero hay una perspectiva desde la cual, creo, se vuelve legítimo, no digo el mentado fetichismo, sino el análisis y la determinación de lo que el término refiere, de lo que cubre. Hablo de esa cuestión de segundo grado que es la del uso del término, de la intención de ese uso, del sujeto de esa intención, en cada caso.

La resistencia peculiar que Duchamp ofrece a todo intento de involucrarlo sin más, y de manera llana, en lo "moderno", incluso en el "arte moderno", a despecho de su complicidad con la vanguardia, o justamente porque esta complicidad es irónica y distante, me inducía a barruntar en su caso, y bajo el sesgo davinciano de su sonrisa, una buena ocasión para plantear, entre otros, ese problema de segundo grado.

La hipótesis con que trabajé se armó más o menos del siguiente modo: si lo "moderno" es el nombre de rigor para una época, no lo es porque sea la determinación de lo que una mirada panorámica ve como pretérito cerrado, memorable. Lo memorable, que no se limita solo a ser pieza de colección u objeto museográfico, que todavía puede realzarse hasta la dignidad del modelo vivido, de lo clásico y ejemplar, es más bien la cualidad de lo antiguo. Lo "moderno", en cambio, compromete a la mirada que lo observa, la implica en su sentido, aun cuando esa mirada se diga "post-". De esta suerte, pensaba yo que lo "moderno", antes de ser el apellido de una época, de un período determinado o determinable, es una magnitud histórica

dinámica, que mide, no a un producto o a un conjunto de resultados, sino más bien a la productividad de la que ellos proceden, al deseo motor de esa productividad. “Moderna” sería la voluntad de inserción en lo “moderno”, o sea, la voluntad de actualidad, de contemporaneidad y contingencia, y hasta la voluntad de lo transitorio, meramente. Lo “moderno”, en este sentido, sería primariamente un efecto de temporalización, de historiación —si cabe decirlo así—, un efecto que, específico de una cierta productividad, sea ella social o individual, trae consigo explícita una pregunta por la historicidad de aquélla.

Hay dos observaciones que se podrían hacer a propósito de lo recién dicho, dos que se anudan con ciertas instancias de la polémica entre Lyotard y Habermas, la cual ha servido de libreto filosófico para la cuestión de lo moderno y lo postmoderno.

En primer lugar, la posible conversión de lo moderno en una categoría transhistórica.

Cuando digo transhistórica, no pretendo hablar de algo que esté más allá de la historia —como quisieran insinuarlo diversos apocalipsis en negativo que circulan en las metrópolis desde hace tiempo, y que suelen asociarse al sentido de lo postmoderno—, sino de algo que estaría a través de ella, una categoría, pues, que trata de pensar un conflicto que recorre la historia a todo su “largo”.

Me parece pertinente apuntar que esta conversión puede hacerse tanto desde la perspectiva de un discurso progresista —y aun revolucionario-progresista—, como desde la perspectiva de un discurso conservador. En el hecho, todo pasado se estima, se valora, desde la cualidad política de la mirada del presente. Sólo que en este caso particular habría que añadir algo: para que esa conversión tenga lugar, es preciso que ninguno de los dos discursos experimente su relación al presente como un vínculo pleno, satisfecho, que ninguno de ambos sea del todo sincrónico con su tiempo, oportuno. Para ambos debe haberse vuelto problemático el curso de la historia, así como su propia situación en ese curso.

Un poco en este sentido, y desde una intención progresista (aunque no revolucionaria) en vías de recomponerse, convierte Habermas lo moderno en una categoría de esta índole.¹ La reivindicación del proyecto de lo moderno más allá de su crisis visible (la de las vanguardias, por ejemplo) exige lógicamente extralimitar ese concepto, es decir, extenderlo más allá del límite histórico que parece acusarse en esa crisis, y por el cual la modernidad tiende a circunscribirse como tiempo acotado. De este modo, en el propio

1 J. Habermas, *Die Moderne - ein unvollendetes Projekt* (“La modernidad: un proyecto inconcluso”). Discurso a propósito de la concesión a Habermas del Premio Th. W. Adorno de la ciudad de Frankfurt, septiembre de 1980. Hay varias traducciones, una de ellas recogida en el volumen *Lo anti-estético. Ensayos sobre la cultura postmoderna*, editado por Hal Foster.

tratamiento del concepto se da virtualmente por saldada la crisis, y el proyecto de la modernidad puede ser rehabilitado desde su inconclusión. Extendido, el concepto se vuelve omniaplicable, o, dicho de otro modo, en lugar de denominar una cierta época, define una determinada conciencia del tiempo histórico. En vilo queda, por una parte, la pregunta por la historia real que ha hecho posible una tal conciencia. Pero, por otra, desde su contextura interna se pueden distinguir tres momentos a lo menos, tres momentos de lo "moderno": el de su autenticidad, el de su exacerbación, el de su degradación. La primera se refiere a la secreta relación con lo antiguo, con lo clásico o con la tradición vivida, a partir de lo cual lo "moderno" inscribe su marca en la historia, se inscribe como historia. La segunda se refiere a los programas radicales de superación de la cultura, ya sea que ellos se explayen en el arte o en la filosofía, por ejemplo, para proyectarse sobre el horizonte de una posthistoria. La tercera, por último, alude a la trivial avidez de novedades que se expresa en la secuencia acelerada, pero administrable y rentable, de las modas, de las noticias y del "estar al día".

Habermas admite que el segundo, el momento radical, convicto de modernismo, ha perdido toda su vigencia, consumido en la falacia de creer que la sociedad, que la vida misma, pueden ser cambiadas a partir de una operación superestructural. El tercer momento lo desecha como impropio. Retiene, pues, sólo la noción de una modernidad auténtica, cuyas tendencias y valores llama a reanudar por medio de la vinculación de la cultura moderna con praxis cotidianas que arraiguen en tradiciones vitales aún no vaciadas de sentido.

Pienso, no obstante, que si la discriminación de los momentos indicados es pertinente, resulta arbitrario restringir — como hace Habermas — el carácter de lo "moderno" a uno solo de ellos. Creo que es arbitrario y que simplifica las cosas. Diría más bien que lo moderno es el conflicto indiscernible de los tres, y que una relación profunda empalma la dialéctica de lo antiguo y lo moderno con la innovación revolucionaria y con la contingencia superficial de la moda: que lo que los empalma es una peculiar pasión de actualidad. Permítanme sugerirlo para los dos primeros casos pasando a la otra observación que había prometido.

Hablo ahora de lo "moderno" como dinamismo histórico. En cuanto fuerza, lo "moderno" se juega, a la vez, en un movimiento tenso de cambio y aseguración del cambio, de revolución e institución, de proyección calculada, de paulatina modificación modernizante, por una parte, y de intempestivo desprendimiento, por otra. Lo "moderno" es una pasión de actualidad que exige poner las cosas a la altura de los tiempos; pero en la fase más aguda de esta pasión no se trata de la actualidad de lo que hay, de lo logrado, de lo establecido ya, de lo recibido, sino de la actualidad de un tiempo inaugural, que recién se abre, y que es el único, a fin de cuentas, a cuya altura se desea estar. La violencia de una ruptura del tiempo

histórico, del deseo de esa ruptura, de la apertura de una tierra o de un tiempo de nadie, que es a la vez la cuna de lo nuevo, en la acepción fuerte de la palabra, corresponde esencialmente a lo "moderno", pero pertenece tanto a él como la voluntad razonada, instrumentada, de instalar y asegurar en la historia, como historia, esa novedad, o al menos sus consecuencias. El temple moderno se debate indisociablemente entre la pulsión de control íntegro y la apertura a lo totalmente otro.

En un artículo vehemente,² donde Lyotard aboga por el muy moderno experimentalismo artístico y literario (Duchamp sería un ejemplo alto) en contra de los postmodernismos acomodaticios que tributan al establishment sus mercaderías culturales, sostiene él que lo postmoderno (y aquí, de manera simétrica con Habermas, lo auténticamente postmoderno) "no es el modernismo en su fin, sino en estado naciente", que "una obra no puede llegar a ser moderna a menos que sea, primero, postmoderna", que lo postmoderno es, en lo moderno, la recusación de todo lo habido y presupuestado y la hazaña de la invención. En fin, que lo postmoderno es parte de lo moderno.

En un cierto sentido, la polémica entre Lyotard y Habermas es una lucha por la modernidad y por su herencia, por esa determinada y complicada relación con la historia en que consiste lo "moderno". Lo "postmoderno", en esta lucha, es sólo un momento subordinado, autocrítico.

Dos

Pero dejemos a Habermas y a Lyotard. Quisiera proponerles otra mirada en el asunto. No teman, esto no irá para muy largo. Se trata sólo de que la distancia suele ser saludable para la vista, y hemos estado mirando un poco de cerca la cuestión que debatimos.

¿Qué relación con la historia es lo "moderno"? ¿Qué relación compleja, conflictiva y autocrítica?

Quizá no haya ataque más violento ni más profundo a la modernidad en su conjunto, considerada como pasión y voluntad, como fuerza, como magnitud y como época, que la obra de Jonathan Swift, el autor de los *Viajes de Gulliver*. Su tiempo: el primer tercio del ilustrado siglo 18; su procedencia: la periférica y sojuzgada isla de Irlanda, la primera de las colonias inglesas.

Desde su debut como escritor maduro, Swift abordó la cuestión de lo "moderno" con ocasión del traslado a Inglaterra, desde Francia, de la Querrela de los Antiguos y los Modernos. Swift era, por cierto, partidario de los antiguos.

2 J.-F. Lyotard, "Réponse a la question: qu' est-ce que le post-moderne?", en *Critique*, abril de 1982, N^o 419, pp. 357-367. Pablo Brodsky me ha facilitado una versión inédita.

Su incursión en el debate, que registra la delirante sátira denominada el *Cuento de un tonel*, pulsaba en lo "moderno" una voluntad monstruosa y una secreta sociedad entre razón y locura, cifrada en la metáfora — que Swift toma al pie de la letra — del viento: la hinchazón de la soberbia, el soplo de la inspiración, el hálito insignificante de la voz. En el *Cuento de un tonel*, lo "moderno" es expuesto al embate so capa de un cierto "espíritu de interpretación", que no es sino la pulsión absurda de ver signos y símbolos en cada reparo de la experiencia, de mirar detrás de todo en busca de significaciones ocultas. "Moderna", según esto, es la cabal arbitrariedad de buscar y hallar — y creer que se puede hallar — unos sentidos recónditos. Pero por eso mismo, y ante todo, es "moderna" la violencia que separa unos sentidos de otros, los manifiestos de los ocultos, los comunes de los abstrusos, los literales de los figurados. "Moderna" es toda fuerza de ruptura con el sentido común, con la simplicidad del sentido. Desde esta arbitrariedad primaria, todo abuso es posible, en verdad, el abuso como tal: la complicidad entre las ganas locas de interpretar y el apetito insaciable de poder, la soberbia metafísica de poder saberlo todo. Lo "moderno", para Swift, se define en su núcleo como utopía.

La Constitución utópica de lo moderno es lo que Swift quería empujar hasta su propia crisis, forzándola a hacer la travesía de su negatividad sin vuelta, en los *Viajes de Gulliver*.

Para comenzar, allí la modernidad es el viaje, viaje de conquista, imperial y colonial, viaje de apropiación, de las cosas, de los hombres, en fin, de sí mismo. En él se concentra aquello que hace pareja indiscernible con el afán interpretativo, el "espíritu de exploración". Pero a diferencia de los viajes lucrativos y centrados en su sujeto inmovible — como, por ejemplo, el de Robinson Crusoe, o de otro modo el de Descartes —, la odisea a la que Swift entrega a su víctima propiciatoria es el desastre, la pérdida, lo excéntrico.

De estos *Viajes*, tomo, para concluir, sólo dos vistas:

Una pertenece al segundo, al viaje al país de Brobdingnag, donde habitan unos gigantes agrícolas, más o menos honestos y bonachones, que es todo lo mejor en virtudes que concedía Swift a la humanidad como especie. Se trata, por cierto, de una utopía, una modesta utopía positiva, que se afila cuando se habla de las leyes del reino, cuya cantidad de palabras no debe exceder el número de letras de su alfabeto, más exiguo que el nuestro. Son leyes literalmente literales: de términos llanos y simples, nadie en Brobdingnag tiene la sutileza suficiente como para descubrir más de una exégesis en ellas. Por lo demás, si alguien lo intentase, el comentario sería castigado con la pena capital. Como en toda verdadera utopía del nomos, éste se mide desde un patrón originario, pre histórico. Así, si la ley es una sede paradigmática de la relación de lenguaje y poder, lo que habría en este caso óptimo sería una relación de ajuste mutuo, de palabra y de poder justos. Pero esto vale para el caso óptimo; para lo humano vale, en cambio, que las leyes estén escri-

tas, expuestas al evento de su exégesis, exprimibles en su sentido por la particularidad de los casos, por la inevitable mudanza de los hombres y sus actos. De ahí que la ley de la ley sea la que pena la interpretación de la ley: es que la ley, como tal, es interpretable. En el fondo, si toda interpretación de la ley es arbitraria, ello se debe a que el cambio, la historia que la requieren, son arbitrarios en sí mismos. La historia, no sólo una fase suya, sino la historia entera es el espacio de la arbitrariedad y del poder, el espacio de la arbitrariedad del poder. Y de nuevo nos hallamos en lo "moderno". Lo "moderno" sería, en este sentido extremo, la historia misma, como decadencia, como caída inevitable.

Sin duda, Swift era un conservador recalcitrante. El conservadurismo, pero un conservadurismo de muy extraña estirpe, es la cualidad política de la mirada que Swift dirige al presente desde el no-lugar de un pretérito que no existe, imposible.

La segunda vista la tomo del Tercer Viaje, de la visita a unas naciones maniáticas, sombrías y letales, que comienza con la isla volante de Laputa, poblada por una corte cuyos varones ponen todo el celo de su existencia en las especulaciones matemáticas y astronómicas. Ahí Swift ha querido desbaratar el edificio de la ciencia moderna, atinando al punto en que su prurito investigativo se desvincula de lo cotidiano, con toda la secuela de desdichas y torpezas que el intento de religarlos trae consigo. Lo que la agresión deja al descubierto es, otra vez, la alianza inseparable entre saber especulativo y poder abusivo. Swift denuncia la autonomía del saber, es decir, un saber que, al postular su autonomía, se propone de inmediato como poder.

Pero hay algo más decisivo que esta postulación, algo que la hace posible, algo que establece y afianza el puente entre el saber y el poder: el deseo, el deseo ilimitado, como fundamento del saber autónomo. Pues el saber sólo puede ser autónomo si no sabe lo que lo determina, o si intenta controlarlo, que remata en lo mismo.

Para ese deseo hay una imagen que quisiera evocar: corresponde al episodio de la estada de Gulliver en Luggnagg. La imagen es, en buenas cuentas, la del deseo como tal, el deseo de inmortalidad como esencia de todo deseo, puesto que es el deseo de la inmortalidad del deseo. Un notable del país informa a Gulliver sobre la existencia allí de los Struldbrugs, de los que nacen apenas un par en cada siglo, y que por distintivo llevan en la frente una mancha que muda de color con la edad. No mueren jamás. Gulliver abunda en divagaciones acerca de la bendición que para ellos debe entrañar este regalo y, por extensión, para el país en que viven; se deleita imaginando qué sería de él si fuese uno de ellos, cuánta riqueza de toda índole le sería posible atesorar a lo largo de una vida que no cesa. A medida que su discurso se echa al vuelo, sus auditores se aperplejan. La causa se averigua pronto: Gulliver ha incurrido en

una inexactitud de comprensión, su premisa implícita es irrazonable e injusta. Ha soñado con una perpetuidad de juventud, de vigor y sanidad, y la verdad es que ningún hombre podría ser tan zozco para esperar tal cosa, por extravagantes que sus deseos fuesen. No. La inmortalidad de los Struldbrugs es la del perpetuo envejecimiento, la persistente decrepitud del cuerpo y de la mente, agravados por la envidia de lo juvenil y la melancolía de no morir nunca. Pingajos horribles, penden de la misericordia de los otros. Cuando quieren leer, su memoria no les sirve para llevarlos del comienzo de una frase hasta su término.

LIBRO

JOSE ECHEVERRIA
*LIBRO DE CONVOCACIONES**

Jorge Acevedo**

Por lo pronto, debo decir que el primer volumen del *Libro de Convocaciones* -dedicado a Cervantes, Nietzsche y Dostoyevski, Marx, y Antonio Machado- no es una obra de literatura sino de filosofía. El rigor del pensamiento, sin embargo, se conjuga con una escritura muy bien lograda. La exactitud de la idea y la belleza del estilo en que se expresa van juntas. Además, nos encontramos con un texto muy claro, en el que el lector es constantemente tomado en cuenta, nunca olvidado. Nadie debe temer, pues, tropezar con abstrusos razonamientos difícilmente inteligibles. A la diafanidad de estas páginas se une su carácter iluminador: un rayo de luz va alumbrando los diversos asuntos abordados. Hasta tal punto ello es así que se me ha ocurrido pensar que, tal vez, sean absolutamente imprescindibles en Chile ya que, quizá, sólo un compatriota pueda develarnos ciertos temas graves y profundos. Y, precisamente, José Echeverría está en condiciones de cumplir con una tarea de esa envergadura.

El autor pone en juego su oficio filosófico, adquirido a través del asiduo cultivo de la filología, el pensamiento jurídico y la filosofía. Y también, claro está, hace funcionar su gran talento, su fina inteligencia y su enorme saber. Lo que coordina todo eso es, me parece, una instancia lógica, en el sentido prístino del término, que él maneja con singular maestría: el modo de la razón viviente que es la experiencia de la vida; sentimos que en cada ensayo hace gravitar íntegra la trayectoria de su existencia, asignándoles así acentuada gravedad y particular dramatismo a los temas que toca.

* Editorial Anthropos, Barcelona, 1986.

** Profesor de Filosofía de la Universidad de Chile. Vicepresidente de la Sociedad Chilena de Filosofía. Autor, entre otras obras, de *Hombre y Mundo. Sobre el punto de partida de la filosofía actual*, Editorial Universitaria, segunda edición, 1984, que obtuvo el premio de Ensayo de la Municipalidad de Santiago en 1984.

El primero versa sobre el *Quijote*, novela que es concebida no sólo ni principalmente como aludiendo al hombre hispánico sino, más bien, como libro espejo en el cual se refleja lo más esencial del ser humano. Lo más esencial del hombre consistiría en negar la realidad en que vive inmerso, imaginar posibilidades nuevas y superiores a la circunstancia dada, y tratar de plasmar en el mundo esos productos de su fantasía. El fracaso que se presenta en el *Quijote*, sostiene Echeverría, no es una objeción última contra el movimiento del hombre en el sentido de lo innovador y más alto. A pesar del relativo fracaso inherente a toda empresa humana, algo de lo inédito y más perfecto se va alcanzando. Por lo demás, el hombre carece de alternativa frente a su propia condición.

Uno de los apéndices que prolonga el primer ensayo manifiesta de manera eminente la perspicacia del escritor que comentamos, quien elige unos magistrales párrafos del libro *Experiencia de la muerte*, de Paul Landsberg, para poner en conexión el pensamiento nuclear del *Quijote* con las corridas de toros. El combate entre el hombre y el toro guardaría estricta correspondencia con la lucha entre el ser humano y su destino. Las peripecias del animal ante su vencedor son las nuestras ante las inexorables limitaciones de la vida.

El segundo ensayo recae sobre los conceptos nietzscheanos de eterno retorno de lo mismo, superhombre o suprahombre y voluntad de poder. Su tratamiento, empero, nos conduce hacia una cuestión muy personal: la ambivalencia existencial de Nietzsche. Por un lado, este pensador se nos aparece como un furibundo anticristiano; por otro, como un hombre devoto, apasionado buscador de Dios, respetuoso de los valores cristianos y, sobre todo, practicante de los mismos: piedad, amor al prójimo, compasión respecto de los débiles. Dostoyevski, propone Echeverría, a través de algunos personajes de sus obras habría enseñado a Nietzsche que no es posible renunciar a la dimensión religiosa de la vida; en su caso peculiar, al cristiano que llevaba dentro desde su infancia, cuando acompañaba, tomado de la mano, a su padre, Karl-Ludwig Nietzsche, pastor luterano en la pequeña ciudad de Roecken. Dostoyevski hizo comprender a Nietzsche que es ineludible hacerse cargo de los aspectos contradictorios de uno mismo; condujo al filósofo de la disyunción polémica a la conjunción de los complementarios; de Dionysos contra el Crucificado a Dionysos y el Crucificado.

La hipótesis final de este ensayo es, en mi concepto, sumamente audaz. Cito: "El bueno de Overbeck —fiel amigo de Nietzsche— se enteró por las gentes con que conversó en Turín de un incidente dramático. En uno de los primeros días de enero de 1889, Nietzsche, al salir de su pensión a dar un paseo por las calles, vio a un hombre que golpeaba ferozmente con el mango de su látigo a un caballo. El duro, el cruel, el implacable Nietzsche se abalanzó a defender al caballo abrazándolo, cubriendo su cabeza con su cuerpo para protegerlo. El hombre quedó atónito, y dejó de golpear.

Nietzsche cayó al suelo fulminado, inconsciente. Veo en este acto de Nietzsche un lapsus vitae en relación a su filosofía más explícita. Pero he de dejar entregado a la reflexión de mis lectores el problema de cuál pueda ser su significación precisa. Aventuraré tan sólo una conjetura: acaso el silencio ulterior de Nietzsche pueda atribuirse a que, con tal acto, dejó dicho todo lo que aún le quedaba por decir. ¿No radicará la genialidad mayor de Nietzsche en haber vislumbrado primero, y atestiguado luego en una acción singular, la gran síntesis de Dionysos, dios festivo de la exuberancia vital, y el Crucificado, cuyo imperativo de fraternidad y piedad en el sufrimiento se expresa precisamente en el morir-se?" (p. 74 y s.). En cualquier caso, para entender mejor la sorprendente sugerencia de Echeverría, es necesario recurrir a unos párrafos posteriores. "El silencio-advier-te- es también un modo de lenguaje. ¿No decimos acaso 'silencio expectante', 'silencio hostil', 'silencio desconfiado' y hasta 'silencio elocuente'? Pienso que la enfermedad, el modo como Nietzsche escogió vivir su enfermedad y manifestarla, forma parte de la elocución de su pensamiento y debe ser considerada como elemento interpretativo para comprender su desarrollo filosófico. Tal vez Nietzsche guardara silencio tras la crisis de Turín, pese a que conservaba su capacidad de expresar sus sentimientos y recuerdos, como un modo de reiterar y confirmar la gran síntesis de que en esa crisis dio testimonio suficiente: *Dionysos y el Crucificado*" (p. 80).

Uno de los anejos al escrito sobre Nietzsche es una parábola de filosofía ficción —que nos recuerda el tono del Evangelio— dedicada a Marx. El pensador redivivo es discretamente apresado en Volgogrado por agitar, escandalizar y alborotar clandestinamente al pueblo. Su diálogo con el comisario que ha dispuesto el arresto del subversivo e incómodo personaje nos muestra que Echeverría no cae en la fácil solución de identificar la filosofía de Marx con la verdad y su realización o llegar a ser mundo con el error y la deformación de la verdad. Nos hace sospechar que el problema de los vínculos entre la teoría y la praxis es más complejo, aunque lo deja pendiente.

En el tercer ensayo se destaca la intuición metafísica fundamental de Antonio Machado sobre la esencial heterogeneidad del ser: el yo remite a lo otro, a lo que no es él mismo; el yo es algo que necesita de lo otro; en especial, el yo requiere del otro que es el Tú; pero en última instancia, el yo es menesteroso de lo radicalmente Otro: Dios (en este punto somos remitidos a Karl Barth y a Rudolf Otto).

Sin embargo, lo otro no es, sin más, dado al yo; debe ser alcanzado. Y es el Eros, el amor, aquello a través de lo cual se puede llegar a lo otro.

Con gran sentido didáctico, Echeverría esquematiza la metafísica de Machado recurriendo a la letra Z. La línea horizontal superior de la Z representa el primer impulso erótico del yo hacia lo otro, que culmina en fracaso. La línea oblicua regresiva simboliza la

decepción que hace que el yo se repliegue sobre sí mismo después de su frustración. El tramo horizontal inferior hace las veces de un segundo movimiento hacia lo otro, movimiento erótico-poético que nos conduce efectivamente a lo Otro: si no he entendido mal, Dios o la dimensión divina de nosotros mismos.

Creo observar que al exponer, muy creativamente por cierto, la ontología de Machado, nuestro filósofo, insiste, concordando con ella, en una nueva idea de ser; dejando en un segundo plano el discutible concepto de ser que lo entiende como sustante, autárquico o autopoiético afirma el ser como lo necesitado, lo menesteroso, lo que siendo no acaba de ser, el ser indigente. Y en ello coincide con las líneas más fecundas, en mi opinión, de la filosofía contemporánea.

Es el momento de volver nuestra atención hacia el título de la obra: *Libro de convocaciones*. ¿A quiénes se llama? ¿Y a qué, para qué o hacia dónde se convoca?

La respuesta a la primera pregunta no ofrece dificultades: el autor invoca a poetas, narradores, pensadores y dramaturgos para que, junto a sus lectores, se reúnan en torno suyo. La apelación se ha dirigido primero a Cervantes, Nietzsche y Dostoyevski, Marx, y Antonio Machado. Luego —en el segundo tomo de *sus Convocaciones*— se referirá a Dante, Goethe y Freud. Por último, en la tercera entrega, a Platón, Epicuro y Descartes.

La contestación a la otra interrogante es expresamente eludida y postergada. Tal vez en alguno de los próximos volúmenes de *sus Convocaciones* nos diga Echeverría para qué nos ha puesto en contacto con los personajes que eligió. Acaso sólo se aclare del todo el propósito de estas convocatorias en un ulterior *Libro de celebraciones* o en un tratado filosófico que prepara bajo el título *Ser y Estar. Prolegómenos a un empirismo trascendental*.

Entretanto, acogiendo una insinuación que en las páginas que nos ocupan se hace a los lectores, quisiera entregar una respuesta provisional, que quizás acierte en alguna medida. ¿A qué se nos convoca? ¿Hacia dónde se nos llama? Pienso que, por lo pronto, hacia la lectura de ciertas obras claves: el *Quijote*, *La Voluntad de poder*, *Los endemoniados*, los grandes poemas metafísicos de Antonio Machado. Al mismo tiempo, se nos conduce hacia el difícil aprendizaje de leer apropiadamente esos textos. Porque hay que advertir que leer es una faena llena de peligros, y sin exploradores que se adelanten y nos guíen por los vericuetos del discurso la lectura puede llegar a ser altamente contraproducente. Sería preferible una ingenua ignorancia a un leer descaminado.

Sobre todo, Echeverría nos llama a experimentar vitalmente y a conocer conceptualmente la condición humana para, a continuación, asumirla en sus raíces mismas. La condición humana, empero, es multilateral, posee muchos lados; y no sólo eso; es equívoca, ambigua, está plagada de conflictos internos, contradicciones o contracciones. Nuestro pensador nos propone no amputar uno de los

términos de la contradicción, no simplificar arbitrariamente la existencia, no empobrecerla renunciando a ámbitos decisivos de ella. Nos invita a abrazarla en su integridad, incluyendo sus polos opuestos. Su lema no sería "o lo uno o lo otro" sino "lo uno y lo otro": saber e instinto; idea y emoción; orden jurídico y libertad personal; ciencia y devoción hacia lo Trascendente; filosofía y religión.

El autor nos convoca a sentir y ver las limitaciones de la existencia, su radical finitud, nuestra nihilidad ontológica. Pero su objetivo no estriba en hacernos caer en lamentaciones o en una actitud pesimista o negativa. Todo lo contrario: nos sugiere que a pesar de la estrechez en que necesariamente nos movemos en el mundo, podemos y tenemos que decir sí a la vida. No obstante sus fracasos, sus tensiones, sus absurdos, sus frustraciones, la vida tiene sentido, logra lo decisivo, a saber: el vivir mismo, vivir que involucra, como momentos esenciales suyos, la referencia a los otros y al absoluto Otro que es Dios.

La nada en el ser, esa nada que corroe al ser como un gusano: eso es lo que hay que aprender a asumir y sobrellevar creativa y fecundamente. El impulso y la necesidad de trascendencia -en el sentido de Heidegger— ínsitos en la estructura del existir: en ello reside el punto de partida del aprendizaje.

Ni siquiera la muerte hace perder significado, en postrera instancia, a la vida. El filósofo nos invita y emplaza a que aprendamos a bien morir, lo que equivale, precisamente, a poder aprobar, al morir, lo que se ha vivido. Vivir bien y bien morir son lo mismo.

La tesis doctoral de José Echeverría, publicada en París en 1957, se titula *Reflexiones metafísicas sobre la muerte y el problema del sujeto*. Ni esos temas ni su fructífera lucha contra el sin sentido se han ausentado de su meditación posterior, con lo cual confirma, una vez más, esas palabras de Hölderlin que dicen: Pues/ como comenzaste, así permanecerás.

DOCUMENTO

TRADICIÓN LIBERAL ARGENTINA

Ezequiel Gallo*

Introducción

Desde c. 1880 hasta c. 1914 la economía argentina registró una de las tasas de crecimiento económico más altas del mundo. La expansión económica generó un cambio profundo de la estructura social como consecuencia de la entrada de millones de inmigrantes europeos y de un rápido proceso de movilidad social ascendente. No menos significativos, aunque más lentos, fueron los cambios registrados en la vida político-institucional. El período se inició con un régimen de democracia restringida y concluyó con la sanción de la ley Sáenz Peña (1912), que generó comicios con amplia participación popular que hicieron posible el triunfo electoral del principal partido de la oposición, la Unión Cívica Radical.¹

Uno de los factores que posibilitaron el proceso de expansión y modernización socioeconómica fue la sanción previa de un marco legal de clara inspiración liberal. El proceso de renovación jurídica tuvo su inicio con la sanción de la Constitución Nacional (1853), un documento muy influido por la Constitución estadounidense de fines del siglo XVIII. El período de predominio de las

Ph. D. en Historia, Universidad de Oxford; Investigador y Profesor del Instituto Torcuato Di Tella, del Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Belgrano y el ESEADE. Entre sus libros destacan *La Formación de la Argentina Moderna* (Paidós, 1968); *La República Conservadora* (Paidós, 1973); *La Argentina del Ochenta al Centenario* (Editorial Sudamérica, 1980); *La Pampa Gringa* (Editorial Sudamericana, 1984).

El Dr. Gallo fue distinguido en 1975 con la Simón Guggenheim Fellowship y es miembro del Consejo Directivo del Centro de Estudios Públicos.

La bibliografía sobre esta etapa histórica es muy amplia. Puede consultarse, entre otros, a Roberto Cortes Conde, *El Progreso Argentino 1880-1914* (Buenos Aires, 1979); Natalio Botana, *El orden conservador. La*

ideas liberales se extendió hasta los años veinte de la presente centuria, y dejó huellas visibles en el pensamiento de corrientes ideológicas de signo opuesto. Los escritos económicos de Juan B. Justo, fundador del Partido Socialista, y las declaraciones de los sindicatos anarquistas sobre temas similares son una buena prueba de la afirmación precedente.²

La Constitución de 1853 nos remite directamente a los escritos de su principal inspirador, Juan Bautista Alberdi (1810-1884). Este autor fue el expositor más sistemático y original de las ideas liberales clásicas de la Argentina. Su tarea intelectual se vio posiblemente facilitada por su largo alejamiento de los conflictos políticos locales.³ Su obra más influyente (*Las Bases*) estuvo claramente inspirada en *El Federalista* norteamericano, y en su *Autobiografía* dejó explícitamente sentada su deuda intelectual con autores como Locke, Smith, Bentham, Say, Tocqueville, Constant, Bastiat y otros. Alberdi tuvo una comprensión cabal del principio rector del pensamiento liberal, el del *gobierno limitado*:

*"Si los derechos civiles del hombre pudieran mantenerse por sí mismos al abrigo de todo ataque... si nadie atentara contra nuestra vida, persona, libre acción, propiedad, etc., el gobierno... sena inútil.... Luego el Estado... no tiene más objeto final y definitivo que la observación... de las leyes civiles, que son el código de la sociedad y de la civilización misma..."*⁴

La cita precedente parece directamente extraída de Locke o de Constant.⁵ Alberdi fue tajante, también, en su adhesión al principio de la indivisibilidad de las libertades y, como surge del texto que se acompaña, otorgó un lugar central a los derechos económicos y ci-

política argentina entre 1880 y 1914 (Buenos Aires, 1977) y *La Tradición Republicana. Alberdi, Sarmiento y las ideas políticas de su tiempo* (Buenos Aires, 1984); Tulio Halperín Donghi, *Proyecto y Construcción de una Nación. Argentina 1846-1880* (Caracas, 1980); Francis Korn, *Los huéspedes del veinte* (Buenos Aires, 1975); Ezequiel Gallo, *La Pampa Gringa* (Buenos Aires, 1983). De reciente aparición son los capítulos de Roberto Cortés Conde y Ezequiel Gallo sobre historia económica y social del período incluido en el volumen quinto de la Cambridge History of Latin America (Cambridge, 1986).

2 Ver el capítulo de Ezequiel Gallo mencionado en la nota anterior.

3 La bibliografía más completa sobre Alberdi sigue siendo Jorge Mayer, *Alberdi y su tiempo* (Buenos Aires, 1963).

4 La cita es de *Obras Completas (O.C.)* (Buenos Aires, 1886, vii, pp. 90-1). Cfr., además, Bases y Puntos de Partida para la *Organización de la Confederación Nacional* en O.C., iii, y *Autobiografía* (Buenos Aires, 1927, pp. 73-4).

5 Para una descripción del concepto de gobierno limitado en los autores clásicos cfr. Ezequiel Gallo, "Notas sobre el liberalismo clásico" en *Estudios Públicos* (Santiago, Chile, N° 21, verano 1986).

viles. Del tronco común de la tradición liberal, Alberdi elaboró una combinación un tanto peculiar. Su radicalismo en el tema económico-social contrastó fuertemente con la actitud conservadora y gradualista que exhibió en el campo político-institucional. En este último ámbito los escritos de Alberdi aparecen como extremadamente atentos a las tradiciones vigentes en el Río de la Plata y obsesionados con la larga secuela de guerras civiles, anarquía y dictadura que siguió el primer medio siglo de vida independiente argentina. Alberdi creyó que la solución a este problema era la constitución de un poder nacional fuerte, con lo cual promovió una posición más centralista que la adoptada en el modelo constitucional norteamericano que tanto admiraba.⁶ Es interesante releer sus dos últimos trabajos (c. 1880) para observar cómo la tensión entre radicalismo económico-social y conservadurismo político se mantuvo vigente hasta el final de su vida intelectual.⁷

El conservadurismo político de Alberdi ejerció una poderosa influencia en la vida institucional argentina. Hemos incluido dos textos que son ilustrativos de esa influencia. El primero se debe a la pluma, tan errática como excitante, de Domingo F. Sarmiento (1811-1888), el mayor contrincante intelectual de Alberdi. Sarmiento no fue un liberal clásico sistemático, pero la impronta de esa corriente de ideas está presente en muchos de sus escritos. El texto que se incluye pertenece a la época conservadora de Sarmiento, muy influida por su experiencia como Presidente de la República (1868-1874). El rechazo a las ideas contractualistas de Rousseau y su violenta crítica a la Revolución Francesa eran consistentes con su prédica en pos de la consolidación de un poder político fuerte y centralizado. El texto (notablemente reminiscente de Edmund Burke) es, también, ilustrativo de su preferencia por un ritmo cauteloso y gradual de cambio político-institucional.⁸

El general Julio Roca (1843-1914) es considerado, con alguna justicia, como el gran arquitecto del régimen político que rigió la vida argentina entre 1880 y 1916. Dos veces presidente de la República (1880-6 y 1898-1904), Roca fue un político práctico muy poco inclinado a consideraciones teóricas.⁹ No es difícil, sin embargo, encontrar los temas alrededor de los cuales giró su pensamiento político. Es clara, por ejemplo, la influencia ejercida en Roca por la obra de Alberdi y los escritos de la década del setenta de Sarmiento.

6 En este punto, como se sabe, Alberdi estuvo influido por la experiencia chilena. Cfr. N. Botana, *El orden conservador*, p. 62.

7 "La Omnipotencia del Estado es la Negación de la Libertad Individual" en O.C., viii, y "La República Argentina consolidada en 1880 con la ciudad de Buenos Aires por Capital", O.C., viii.

8 Para Sarmiento cfr. A. W. Buakleg, *Vida de Sarmiento* (Buenos Aires, 1966). Cfr. el interesante cotejo entre las ideas de Sarmiento y las de Alberdi en N. Botana, *La tradición republicana*, loc. cit.

9 Para Roca cfr. Ezequiel Gallo, "El Roquismo" (*Todo es Historia*, Buenos Aires, NO 100, 1975).

Sus mensajes presidenciales lo muestran como un representante muy expresivo de la vertiente conservadora y nacionalista del pensamiento liberal, y tuvo una marcada desconfianza por el entusiasmo reformista de algunos de sus adversarios políticos. Para Roca, todo apresuramiento en la marcha hacia una democracia plena ponía en peligro la estabilidad institucional tan trabajosamente alcanzada. Los cambios en los hábitos y tradiciones prevalentes sólo podían operar lentamente y mientras no se modificaran seguiría latente el peligro de la anarquía y la guerra civil.

La otra gran obsesión de Roca fue la unión nacional. En este tema Roca adhirió a la tradición liberal-nacionalista decimonónica que tanta influencia ejerció en el continente europeo. Al considerar a la nación como algo autónomo y superior a los individuos que la componen, esta corriente ideológica introdujo conceptos que entraron en tensión con algunas ideas del liberalismo clásico. En la cita sobre temas económicos (1882), por ejemplo, se postulan para el gobierno tareas que la nación, según Roca, exigía perentoriamente para su unificación y crecimiento. Esta obsesión por la unión nacional, contemporánea con un cierto temor a la diversidad cosmopolita, acentuó aún más los rasgos centralistas que desdibujaron significativamente al federalismo argentino.¹⁰

Bartolomé Mitre (1821-1906) fue otro de los políticos de relevante actuación pública durante el período de la Organización Nacional. Presidente de la República (1862-8), su influencia se extendió hasta su muerte en 1906.¹¹ Mitre puede ser ubicado en una posición política intermedia entre el liberalismo conservador y nacionalista de los autores citados precedentemente y la vertiente radical-federalista representada por Leandro Alem. El texto que se incluye es un buen ejemplo de la influencia del liberalismo económico en el pensamiento político de la época. Parte de su interés radica en el hecho de que se trata de una apología moral y práctica del comercio, la actividad económica más denostada por los críticos del liberalismo.

Leandro Alem (1842-1896), fundador de la Unión Cívica Radical (1891), fue uno de los más activos y fogosos opositores del régimen político inaugurado en 1880. Su adhesión al principio central del liberalismo clásico está claramente explicitada en el texto (1880) que se acompaña ("gubernad lo menos posible"). Tampoco existen en el escrito ambigüedades en lo que se refiere a su actitud frente al liberalismo económico. Más de diez años después, en las

10 Las tensiones entre liberalismo clásico y nacionalismo decimonónico fueron muy bien tratadas por Lord Acton en "Nationality", en Lord Acton, *Essays in the Liberal Interpretation of History* (Chicago, 1967).

11 No existe un análisis riguroso del pensamiento de Mitre. Para un tratamiento biográfico cfr. J. S. Campobassi, *Mitre y su época* (Buenos Aires, 1980). Véase también T. Halperín Donghi, *Proyecto y Construcción de una Nación*, loc. cit.

vísperas de la fundación de la Unión Cívica Radical, Alem reiteró su fuerte oposición a la intervención estatal en la vida económica:

*"El Banco Oficial constituye un peligro permanente, porque siempre es un medio político sujeto a la influencia de las presiones partidistas. Trabajar, entonces, contra este género de establecimientos es hacer obra de cordura y patriotismo... Si el Estado... que maneja el tesoro, el ejército, la escuadra, los empleados públicos constituyendo ya una fuerza enorme, se encuentra además dotado del poder de manejar el crédito particular de los ciudadanos, éstos en realidad no existen como hombres libres... El Banco Oficial, entonces, es un elemento perturbador del orden social y será sabia la política que tienda a suprimirlo".*¹²

De los textos citados surge con claridad, también, que Alem se inscribía en la vertiente anticonservadora del pensamiento liberal. Su rechazo a la tradición es más que significativo al respecto. Alem era, por otra parte, un acérrimo enemigo de la concentración del poder político. En pocos autores argentinos el conocido *dictum* de Lord Acton ("el poder tiende a corromper y el poder absoluto tiende a corromper absolutamente") alcanzó tanto vigor expresivo. De ahí su defensa radical del federalismo y el parlamentarismo, sus urgencias a cualquier precio (aun el del enfrentamiento armado) por alcanzar prácticas democráticas genuinas, su oposición a la existencia de ejércitos permanentes y de bancas oficiales, etc.

Hay un aspecto un tanto paradójico en el pensamiento de Alem. Su rechazo a la autoridad convive con una exaltación de la acción política, una acción que lleva necesariamente al acceso a ese poder aborrecido. Alem parece aquí combinar su crítica a la libertad de los "antiguos" con una valoración positiva del concepto de virtud cívica que tenían esos mismos "antiguos". Tengo la casi seguridad de que Alem nunca leyó el "Ensayo sobre la historia de la sociedad civil" de Adam Ferguson, pero sus escritos y actitudes en estos temas traen fuertes reminiscencias de la obra del autor escocés.¹³

No fue el liberalismo a la Alem el que prevaleció en la Argentina. La tradición que él representó desapareció prácticamente de la vida política local con su muerte en 1896. Ciertamente sus ideas de descentralización política y sus convicciones federalistas ni siquiera

12 El texto completo en *La Prensa* (Buenos Aires, 24 de noviembre de 1981). Para Leandro Alem la mejor fuente siguen siendo sus *Obras Completas* precedidas por una serie de monografías sobre su vida y su época. (Buenos Aires, 1956, 8 volúmenes.)

13 Cfr. Ezequiel Gallo; "Adam Ferguson; Ciencia, Virtud y Sociedad" en *La Economía como disciplina científica*. Ensayos en honor del Dr. Francisco Valsecchi (Buenos Aires, 1982).

tuvieron eco favorable entre quienes lo sucedieron en la dirección del partido político que él fundara. Lo que predominó fue la vertiente liberal-conservadora delineada por Alberdi y tan expresivamente representada por Sarmiento y Roca.

Después de la primera guerra mundial comienza el proceso de declinación de la influencia liberal, proceso lento y gradual durante los años veinte pero que adquirió gran velocidad en las dos décadas posteriores. Lo único que subsistió del período aquí analizado fueron los elementos más dudosamente liberales, aquellos que enfatizaron la importancia de centralizar el poder político. No fue muy difícil, por cierto, trasladar esta concepción a aspectos de la vida cotidiana (económicos, sociales, culturales, etc.) que antes habían permanecido fuertemente arraigados en el dominio privado. Una consecuencia no querida de un pensamiento que tuvo metas claramente opuestas y que, ciertamente, hubiera horrorizado a los exponentes de la vertiente liberal que postuló la consolidación de un poder político fuerte y centralizado.

Selección de Textos

Juan Bautista Alberdi:

...Conviene tener presente a cuál de las escuelas en que se halla dividida la ciencia económica pertenece la doctrina de la Constitución argentina; y cuáles son las escuelas que profesan doctrinas rivales y opuestas a la que ha seguido esa Constitución en su plan económico y rentístico (...)

Sobre cada uno de esos elementos ha surgido la siguiente cuestión que ha dividido los sistemas económicos. —En el interés de la sociedad, ¿vale más la libertad que la regla, o es más fecunda la regla que la libertad? Para el desarrollo de la producción, ¿es mejor que cada uno disponga de su tierra, capital o trabajo a su entera libertad, o vale más que la ley contenga algunas de esas fuerzas y aumente otras? ¿Es preferible que cada uno las aplique a la industria que le diere gana, o conviene más que la ley ensanche la agricultura y restrinja el comercio, o viceversa? ¿Todos los productos deben ser libres, o algunos deben ser excluidos y prohibidos, con miras protectoras? (...)

La *escuela mercantil*, representada por Colbert, ministro de Luis XIV, que sólo veía la riqueza en el dinero y no admitía otros medios de adquirirla que las manufacturas y el comercio, seguía naturalmente el sistema protector y restrictivo. Colbert formuló y codificó el sistema económico introducido en Europa por Carlos V y Felipe II. Esa escuela, perteneciente a la infancia de la economía, contemporánea del mayor despotismo político en los países de su origen galo-español, representa la intervención limitada y despótica de la ley en el ejercicio de la industria (...)

A esta escuela se aproxima la economía socialista de nuestros días, que ha enseñado y pedido la intervención del Estado en la organización de la industria, sobre bases de un nuevo orden social más favorable a la condición del mayor número. Por motivos y con fines diversos, ellas se dan la mano en su tendencia a limitar la libertad del individuo en la producción, posesión y distribución de la riqueza.

Estas dos escuelas son opuestas a la doctrina económica en que descansa la Constitución argentina.

Enfrente de estas dos escuelas y al lado de la libertad, se halla la escuela llamada *physiocrática*, representada por Quesnay, y la grande escuela *industrial* de Adam Smith.

La filosofía europea del siglo XVIII, tan ligada con los orígenes de nuestra revolución de América, dio a la luz la escuela *physiocrática* o de los economistas, que flaqueó por no conocer más fuente de riqueza que la tierra, pero que tuvo el mérito de profesar la libertad por principio de su política económica, reaccionando contra los monopolios de toda especie. A ella pertenece la fórmula que aconseja a los gobiernos: —dejar hacer, dejar pasar— por toda intervención en la industria.

En medio del ruido de la independencia de América, y en vísperas de la revolución francesa de 1789, Adam Smith proclamó la omnipotencia y la dignidad del trabajo; del trabajo libre, del trabajo en todas sus aplicaciones —agricultura, comercio, fábricas— como el principio esencial de toda riqueza (...)

Esta escuela, tan íntima, como se ve con la revolución de América, por su bandera y por la época de su nacimiento, que a los sesenta años ha tenido por neófito a Roberto Peel en los últimos días de su gloriosa vida, conserva hasta hoy el señorío de la ciencia y el respeto de los más grandes economistas. Su apóstol más lúcido, su expositor más brillante es el famoso Juan Bautista Say, cuyos escritos conservan esta fresca imperecedera que acompaña a los productos del genio (...)

A esta escuela de libertad pertenece la doctrina económica de la Constitución argentina, y fuera de ella no se deben buscar comentarios ni medios auxiliares para la sanción del derecho orgánico de esa Constitución.

La Constitución es, en materia económica, lo que en todos los ramos del derecho público: la expresión de una revolución de libertad, la consagración de la revolución social de América (...)

La Constitución no intenta hacer del país un mercado; de la república una bolsa de comercio; de la nación un taller. Tomando el país como es por la obra de Dios, con sus necesidades morales a la vez que físicas, y sirviéndole en sus intereses de todo orden, la Constitución de la Confederación Argentina satisface las exigencias de la economía cristiana y filosófica, sin incurrir en las extravagancias y descarríos del socialismo, que con tanta razón ha espantado

a los hombres de juicio, proponiendo remedios más aciagos que el mal.

La libertad, cuyos beneficios procura asegurar la Constitución, no es la política exclusivamente, sino la libertad de todo género, tanto la civil como la religiosa, tanto la económica como la inteligente, pues de otro modo no la prometería a todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino.

(...) La libertad económica esencialmente civil es la libertad de poseer y tener, de trabajar y producir, de adquirir y enajenar, de obligar su voluntad, de disponer de su persona y de sus destinos privados (...)

La libertad económica es para todos los habitantes, para nacionales y extranjeros, y así debía ser. Ceñirla a sólo los hijos del país habría sido esterilizar este manantial de riqueza, supuesto que el uso de la libertad económica, más que el de la libertad política, exige, para ser productivo y fecundo, la aptitud e inteligencia que de ordinario asisten al trabajador argentino de esta época (...)

Todo reglamento que so pretexto de organizar la libertad económica en su ejercicio, la restringe y embaraza, comete un doble atentado contra la Constitución y contra la riqueza nacional, que en esa libertad tiene su principio más fecundo (...)

El derecho al trabajo y de ejercer toda industria lícita es una libertad que abraza todos los medios de la producción humana, sin más excepción que la industria ilícita o criminal, es decir, la industria atentatoria de la libertad de otro y del derecho de tercero. Toda la grande escuela de Adam Smith está reducida a demostrar que el trabajo libre es el principio esencial de toda riqueza creada (...)

La libertad de usar y disponer de su propiedad es un complemento de la libertad del trabajo y del derecho de propiedad; garantizaría adicional de grande utilidad contra la tendencia de la economía socialista de esta época, que, con pretexto de organizar esos derechos, pretende restringir el uso y disponibilidad de la propiedad (cuando no niega el derecho que ésta tiene de existir), y nivelar el trabajo del imbécil con el trabajo del genio (...)

La libertad de asociación aplicada a la industria es uno de los resortes más poderosos que reconozca la producción económica moderna y en la República Argentina es garantía del único medio de satisfacer la necesidad que ese país tiene de emprender la construcción de ferrocarriles, de promover la inmigración europea, de poner establecimientos de crédito privado, mediante la acción de capitales asociados o unidos, para obrar en el interés de esos fines y objetos.

La libertad de asociación supone el ejercicio de las otras libertades económicas; pues si el crédito, si el trabajo, si el uso de la propiedad, si la locomoción no son del todo libres, ¿para qué ha de servir la libertad de asociación en materia industrial? (...)

La libertad de enseñar y aprender se relaciona fuertemente con la producción de la riqueza, ya se considere la primera como indus-

tria productiva, ya se miren ambas como medio de perfeccionar y de extender la educación industrial, o como derogación de las rancias leyes sobre maestrías y contratos de aprendizaje. En este sentido las leyes restrictivas de la libertad de enseñar y aprender, a la par que ofensivas a la Constitución que las consagra, serían opuestas al interés de la riqueza argentina (...)

Vemos, por todo lo que antecede, que la libertad, considerada por la Constitución en sus efectos y relaciones con la producción económica, es principio y manantial de riqueza pública y privada, tanto como condición de bienestar moral. Toda ley, según esto, todo decreto, todo acto, que de algún modo restringe o compromete el principio de libertad, es un ataque más o menos serio a la riqueza del ciudadano, al Tesoro del Estado y al progreso material del país. El despotismo y la tiranía, sean del poder, de las leyes o de los reglamentos, aniquilan en su origen al manantial de la riqueza —que es el trabajo libre—, son causas de miseria y de escasez para el país, y origen de todas las degradaciones que trae consigo la pobreza (...)

En todas esas libertades aseguradas al comercio y a la navegación, la Constitución ha servido admirablemente a la producción de la riqueza argentina, que reconoce en la industria comercial su más rico y poderoso afluente. Por mejor decir, esas libertades no son sino derechos concedidos a la producción económica: la libertad es el medio, no el fin de la política de nuestra Constitución.

Cuando decimos que ella ha hecho de la libertad un medio y una condición de la producción económica, queremos decir que la Constitución ha impuesto al Estado la obligación de no intervenir por leyes ni decretos restrictivos en el ejercicio de la producción o industria comercial y marítima; pues en economía política, la libertad del individuo y la no intervención del gobierno son dos locuciones que expresan un mismo hecho (...)

Poseer la libertad económica escrita en la Constitución es adquisición preciosa sin la menor duda: pero es tener la idea, no el hecho; la semilla, no el árbol de la libertad. La libertad adquiere cuerpo y vida desde que entra en el terreno de las leyes orgánicas, es decir, de las leyes de acción y de ejecución; de las leyes que hacen lo que la Constitución dice o declara solamente.

Mientras dejéis que nuestros gobernadores y presidentes republicanos administren los intereses económicos de la república según las leyes y ordenanzas que debemos a aquellos furibundos enemigos de la libertad de comercio y de industria, ¿qué resultará en la verdad de los hechos? Que tendremos el sistema colonial en materias económicas, viviendo de hecho al lado de la libertad escrita en la Constitución republicana.

En efecto, todas las libertades económicas de la Constitución pueden ser anuladas y quedar reducidas a doradas decepciones, con

sólo dejar en pie una gran parte de nuestras viejas leyes económicas, y promulgar otras nuevas que en lugar de ser conformes a los nuevos principios, sean conformes a nuestros viejos hábitos rentísticos y fiscales, de ordinario más fuertes que nuestros principios (...)

Encarnado en nuestras nociones y hábitos tradicionales el sistema prohibitivo nos arrastra involuntariamente a derogar por la ley, por el decreto, por el reglamento, las libertades que aceptamos por la Constitución. Caemos en esta inconsecuencia, de que es testigo el extranjero, sin darnos cuenta de ella. Nos creemos secuaces y poseedores de la libertad económica, porque la vemos escrita en la Constitución; pero al ponerla en ejercicio, restablecemos el antiguo régimen en ordenanzas que tomamos de él por ser las únicas que conocemos, y derogamos así el régimen moderno con la mejor intención de organizarlo (...)

La libertad económica es de todas las garantías constitucionales la más expuesta a los atropellamientos de la ley.

Se pueden llamar económicas: la libertad de comercio y de navegación, el derecho al trabajo, la libertad de locomoción y de tránsito, la de usar y disponer de su propiedad, la de asociarse, consagradas por los artículos 10, 11, 12 y 14 de la Constitución.

El goce de estas libertades es concedido por la Constitución a todos los habitantes de la Confederación (son las palabras de su artículo 14). Concederlas a todos, quiere decir concederlas a cada uno; porque si se entendiese por todos, el Estado que consta del conjunto de todos los habitantes, en vez de ser libertades serían monopolios del Estado los derechos consagrados por el artículo 14. Toda libertad que se apropia del Estado, excluyendo a los particulares de su ejercicio y goce, constituye un monopolio o un estanco, en el cual es violado el artículo 14 de la Constitución, aunque sea una ley la creadora de ese monopolio atentatorio de la libertad constitucional y de la riqueza. La ley no puede retirar a ninguno los derechos que la Constitución concede a todos (...)

Conceder la libertad según la ley, es dejar la libertad al arbitrio del legislador, que tiene el poder de restringirla o extenderla. En poder de la buena intención, este régimen puede convenir al ejercicio de la libertad política, pero ni con buena ni con mala intención puede convenir al ejercicio de la libertad económica, siempre inofensiva al orden, y llamada, como he dicho en otra parte, a nutrir y educar a las otras libertades.

No participo del fanatismo inexperimentado, cuando no hipócrita, que pide libertades políticas a manos llenas para pueblos que sólo saben emplearlas en crear sus propios tiranos. Pero deseo ilimitadas y abundantísimas para nuestros pueblos las libertades civiles, a cuyo número pertenecen las libertades económicas de adquirir, enajenar, trabajar, navegar, comerciar, transitar y ejercer toda industria (...)

(...) No hay más que un sistema de reglamentar la libertad; y es el de que la libertad de los unos no perjudique a la libertad de los otros: salir de ahí, no es reglamentar la libertad del trabajo; es oprimirla. Los códigos comercial, agrícola y fabril tienen toda la misión de organizar el trabajo.*

Bartolomé Mitre:

La República Argentina, señores, es la única nación sudamericana que no ha sido poblada por el aliciente de los metales preciosos, la única que no ha debido su formación, su desarrollo y su prosperidad gradual a esa magia del oro y de la plata encerrada en su seno que atrajo hacia las playas americanas la inmigración europea desde el descubrimiento del Nuevo Mundo. México con sus ricas minas, el Perú con sus montones de oro, Chile con su plata, el Brasil con su oro y pedrerías, las perlas de las Antillas y Tierra Firme, las esmeraldas y los ópalos de Centro América, y más o menos todas las demás comarcas cuyos nombres se leen en el mapa de este continente, debieron su fomento y su origen a este género de riquezas de que nosotros carecíamos. Por mucho tiempo su riqueza fue medida por sus montones de oro, plata y piedras preciosas que hacían resaltar nuestra pobreza, mientras que hoy esos montones de brillantes son escoria de hornallas apagadas en comparación de las riquezas que el comercio y la industria han creado y que ya el oro no puede medir por sí solo.

Nosotros los desheredados de esta lluvia de oro, no teníamos ni aun las ricas producciones de los trópicos que convidaban a los nuevos pobladores con pingües ganancias. Llanuras cubiertas de malezas, encerradas entre montañas estériles, ríos sin piedras y terrenos caóticos que la limitaban, la colonización del Río de la Plata es un fenómeno digno de llamar la atención, porque es la única de la época del descubrimiento que en Sudamérica haya nacido y crecido pidiendo a la tierra únicamente el pan de cada día por medio del trabajo productor; la única que nació y creció en medio del hambre y de la miseria, no obstante de que al nacer fue bautizada con un nombre que sólo el porvenir debía justificar. El nombre del Río de la Plata fue una promesa brillante que el comercio se ha encargado de realizar.

Esta pobre colonia salvada por el trabajo después de proveer a las más primeras necesidades de la vida, estaba condenada a vegetar en la oscuridad y la miseria, y a perecer probablemente, si el comercio no hubiese venido a inocularle ese aliento de vida inmortal que aumenta la robustez de las sociedades a medida que el tiempo pasa. Pero el desarrollo del comercio era imposible dadas las leyes restrictivas que eran la base del sistema colonial de la madre patria.

* Extractos de *Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina según la Constitución de 1853*, en *Obras Completas*, IV, 1887.

Cerrados sus puertos, estancados sus frutos, condenada a proveerse de los artefactos europeos atravesando por tierra toda la América meridional, nuestro sistema comercial era una violación de todas las leyes naturales, un desperdicio lamentable de fuerzas en que se gastaba la vida sin aumentar el capital social, era un orden de cosas en que al fin la colonia debía sucumbir estérilmente.

El comercio la salvó de la muerte y le infundió nueva vida, y cosa singular, las hostilidades que se dirigían contra la colonia para herir en ella la madre patria, fueron las que más directamente contribuyeron a restablecer el equilibrio de la ley económica, lanzando las producciones por los caminos trazados por la mano del Creador. Los muros de la Colonia del Sacramento, levantados como protección al contrabando, sirvieron de asilo al comercio; allí se fortificó, allí enarboló su bandera y sostuvo el sitio contra el monopolio, hasta que al fin el comercio lanzado por sus caminos naturales llegó a ser una función moral para estos países, que no podía suspenderse sin comprometer su misma vida.

Los contrabandistas del mundo entero y las expediciones comerciales y militares de la Inglaterra al principio de este siglo, contribuyeron a derribar las últimas barreras del monopolio, hasta que vino la revolución y dio al comercio universal su carta de ciudadanía.

Bajo los auspicios de este noble origen, los hijos de esta tierra así como los comerciantes que se hallan aquí presentes, cualquiera el país del mundo en que nacieron, deben reconocerse como hijos de una misma madre fecunda y generosa. Sea que pertenezcan a la viril raza anglosajona que ha dilatado la esfera de la actividad humana, sea que vengan de las regiones que los fenicios recorrieron inspirados por el genio del comercio, ya estén poseídos del espíritu mercantil de aquellas repúblicas italianas de la edad media, que descienden de los industriosos flamencos o hayan levantado estatuas a un salador de arenques, llámense británicos, belgas, franceses, italianos, holandeses, alemanes, españoles, lusitanos o se hallen comprendidos bajo el nombre común de americanos, todos debemos reconocernos como hermanos.

Y no sólo debemos reconocernos como hermanos por el común origen y por haber sido todos alimentados por el mismo seno maternal, sino porque también todos profesamos la religión del deber bajo los auspicios de la austera y santa ley del trabajo común y solidario.

El comercio es un trabajo y un trabajo fecundo, que civiliza, enriquece y mejora la condición humana, participando del doble carácter de poder material y de grandeza moral que lo hace digno de admiración y respeto; y por eso he dicho antes que iba a hablar con mi corazón y con mis convicciones.

Por eso me inclino ante el comercio, no por sus innumerables naves mercantes que pueblan los mares del orbe, no por el valor de sus mercaderías, ni por el poder de sus capitales ni por la multipli-

cidad de sus transacciones ni por el influjo real que tiene en el orden físico y político, sino por su influencia eficaz en el progreso humano, por su acción directa sobre el hombre considerado como ser moral y más que todo por el equilibrio que mantiene y las armonías que produce entre el mundo físico y el mundo moral.

El comercio es preconizado por unos y difamado por otros.

Es preconizado por aquello que tiene de más visible y vulgar, que es su influencia directa sobre la producción y la riqueza y sus resultados inmediatos sobre el bienestar de las sociedades y de los individuos; pero no todos se elevan a la ley superior que preside a su desarrollo, y a su acción latente, constante y poderosa sobre las conciencias.

Es estigmatizado como una condenación del egoísmo por sectarios de la moral que se creen espiritualistas porque hablan en nombre de una generosidad mal entendida al mismo tiempo que incurren en las aberraciones del más grosero materialismo. Para ellos el arte de comprar y vender es contrario a la ley de la caridad, sin acordarse de las severas palabras del Apóstol del Evangelio que hacía indigno del pan al que no trabajaba; y el bello ideal es para ellos la vida gratuita en el goce común de las riquezas adquiridas por otros.

Lo que más asombro causa y más atrae la atención de todos es lo que llamaremos la potencia mecánica, del comercio, que remueve pesos, que equilibra masas, dirige fuerzas y hace funcionar máquinas complicadas de producción o de crédito. Lo que más cautiva la atención del pensador, cuando medita sobre los fenómenos trascendentales del comercio, es su función elemental, la que puede llamarse el principio generador de todo su mecanismo, es decir, la compra y la venta de las cosas. Precisamente el comercio es grande y noble porque es el arte o la ciencia de comprar y vender, porque la compra y la venta son la evolución lógica y natural para producir riqueza, elaborar capital, aumentar la capacidad productiva del hombre, incrementando a la vez los goces intelectuales y morales, haciéndolo responsable ante las leyes de la creación y los fines para que lo destinó el Creador. Si las cosas no se comprasen y vendiesen, el hombre yacería en el aislamiento y la miseria y en la más deplorable abyección moral. Si los objetos no tuviesen valor venal, los cambios de los productos de la naturaleza serían estériles para producir el fenómeno de la capitalización, que es el fin del comercio.

En efecto, señores, no se puede crear riqueza sino arrebatándola a la naturaleza para ponerla al servicio del hombre, enriqueciéndolo a la vez; no se puede elaborar capital sino obrando sobre los elementos de la riqueza conquistada; y como no se adquiere riqueza y capital sino por el trabajo y el ahorro, como no se puede conservar la una y fecundar el otro sino por transformaciones sucesivas que hacen experimentar los cambios. Sin la compra y sin la venta, no se tendría nada durable, se consumiría todo lo creado y volveríamos a ser los esclavos de la desnudez y de la miseria de que

fuimos redimidos por el trabajo. Sobre todo se paralizaría la acción activa y fecundante del capital circulante que es la gran palanca que maneja el comercio, y a que la compra y la venta da impulso, perpetuando y agrandando la rica herencia que se transmite de generación en generación, y a que está incorporado el trabajo y el sudor de los que nos han precedido en la tarea, por lo cual se transmite no a título de don gratuito, sino a condición de perseverar en la fatiga.

Sólo los que desmayan en la varonil tarea de la vida, sólo los que no tienen energía ni capacidad para producir, sólo los que esperan del esfuerzo ajeno lo que no pueden alcanzar por sí mismos, son los que pregonan la cobarde y vergonzosa teoría de los goces gratuitos no conquistados con el sudor de sus frentes.

Sería verdaderamente una calamidad y una ruina para la humanidad, si las cosas no se comprasen y se vendiesen y si todo se diese en balde. Todos tendríamos un banquete diario tan espléndido como éste; los vinos generosos manarían de las copas y la humanidad engalanada y coronada de flores se entregaría a las delicias de una fiesta tan brillante como pasajera. ¿Qué sucedería después? Siendo la riqueza y el capital un resultado del trabajo acumulado por muchas generaciones, el día en que lo fuesen gratuito, se empezaría a consumir el capital creado sin reponerlo por nuevo trabajo y nueva elaboración, sin atesorar por medio del ahorro, y hasta que consumido todo el capital creado y acumulado, la fuente de la vida se agotase, el movimiento se paralizase y el hombre tornase a ser aquella especie de bestia del estado primitivo que fue civilizado por la división del trabajo, aquel esclavo de la naturaleza bruta que fue redimido por el capital acumulado, aquel ser vegetativo y sin valor alguno moral y material que merced a los dotes que debe a la labor no interrumpida, hoy domina la creación y se gobierna a sí mismo tan sólo porque compra y vende, es decir, porque tiene un valor intrínseco y porque da valor a las cosas, y con ellas crea y alimenta el capital social que es el principio de vida en la economía del género humano, como el capital circulante es su sangre.

Los hijos legítimos del trabajo podemos romper con mano tranquila y conciencia serena el pan de cada día en el banquete de la vida, penetrados de que obramos el bien y profesamos una doctrina sana y moral a la vez que digna de las almas fuertes, cuando elevamos el trabajo solidario sobre la holgazanería, y cuando abogamos en favor del mayor valor que el sudor y la inteligencia humana incorpora a los objetos que elabora y a la labor a que preside, cualquiera sea su naturaleza.

Puede decirse que moralmente somos dos grandes convidados los que estamos representados en esta mesa: el comercio y la política. Por una parte, los trabajadores de un período dado en la política según la ley de renovación de la democracia, es decir, los gobernantes, los administradores, los legisladores, los elegidos por el pueblo para presidir a la labor de una época, y a la par de ellos los soldados que han combatido en primera fila con la espada en pro de

nuestros principios. Por otra, los jornaleros de todos los días, los que trabajando para sí, laboran para todos acrecentando la riqueza pública, los comerciantes que vienen a saludarnos al término de nuestra fatigosa jornada y nos brindan con la copa del festín, confundiendo en un solo sentimiento, así los trabajadores del bufete como los trabajadores del escritorio, a la par de los trabajadores del campo de batalla.

Todos hemos sido trabajadores al servicio de la buena causa, y en las luchas contemporáneas en que todos hemos sido actores, se ha hecho sentir no sólo la acción eficiente del gobierno a la par de la acción poderosa del capital, sino también la acción irresistible y benéfica de los principios profesados por unos y proclamados por otros, y practicados por todos en el nombre y en el interés de la libertad y la justicia.

En la guerra del Paraguay que ha terminado ya, o puede darse por terminada, ha triunfado no sólo la República Argentina en su capacidad política de nación, no sólo la triple alianza en reivindicación de sus derechos, sino también los grandes principios del libre cambio, que son los que vivifican el comercio. Para el comercio se han derribado también las fortalezas que amenazaban las cosas; para él también se han roto las cadenas que obstruían el río Paraguay; para él y por él también se ha conquistado la franca navegación de los ríos superiores; la libertad de comercio y la derrota del monopolio y la explotación de los pueblos por sus tiranos; como para él también se ha conquistado la paz presente y futura de estas regiones entre sí, dando mayores garantías al desarrollo del trabajo, que hoy puede contar con el tiempo y el espacio para ejercitar su acción.

En todas partes el trabajo representado por el comercio tiene que vencer resistencias y tiene que luchar valerosamente entre los combatientes de primera fila; pero entre nosotros sucede esto con mayor frecuencia, porque estamos todavía en el período del experimento y del desarrollo. Por eso, además de la corona de oliva que simboliza sus pacíficos triunfos, tiene también aquí su corona de laurel por los triunfos, que en su nombre, en su interés y por su acción más o menos directa se ha conseguido por otros con las armas de la civilización a costa de fatigas, peligros y sangre generosamente derramada.

Cuando nuestros guerreros vuelvan de su larga y gloriosa campaña a recibir la merecida ovación que el pueblo les consagre, podrá el comercio ver inscriptos en sus banderas victoriosas los grandes principios que los apóstoles del libre cambio han proclamado para mayor gloria y mayor felicidad de los hombres, porque también esos principios han triunfado.

Por eso brindo por la grandeza moral y material del comercio, por sus triunfos fecundos y pacíficos, por las conquistas hechas por

las armas de la civilización en su interés y en su nombre, y como representante de sus principios por el distinguido comercio de Buenos Aires en particular, y el comercio argentino en general, acreedor a la doble corona que reverdece cada día regado por el sudor fecundante de los trabajadores.*

D. F. Sarmiento:

Los Desfallecimientos y los Desvíos

(...)Encontramos en estos días, un diario viejo, rejuvenecido con las canas pintadas para parecer de esta vida, la frase *pacto social*, el contrato social de Rousseau, el pacto celebrado entre los primeros hombres que se constituyeron en sociedad, el pacto de Thomas Payne en los Estados Unidos, y nos restregamos los ojos, una y dos veces, para asegurarnos de que decía pacto social: y pacto social dice en 1879 un escritor, bajo el imperio de una Constitución escrita; y tan dice pacto, que saca las consecuencias de todo pacto *do ut des* contrato *de daca* y toma, por lo cual "sólo debemos respeto a los gobiernos legítimos - nos negamos a obedecer, y como es natural, no nos dejamos exterminar".

Tenemos pues el contrato social de Rousseau, que para fundar la razón del contrato social estableció lo que parecía verdad, entonces, protestando contra los hechos históricos y en vindicación de la dignidad humana, "que el hombre ha nacido libre, y que por todas partes se le encuentra encadenado".

(...)Se propuso, pues, al mundo, restablecer el imaginario pacto social primitivo, y destruir las iniquidades que los siglos, la conquista, la usurpación, habían venido acumulando sobre la cabeza del pueblo; y un día el pueblo (francés), veinticuatro millones de hombres, la mayor parte ignorantes, fanatizados por la idea del contrato social, emprendieron, interrumpiendo de golpe la cadena histórica y derrumbando la armazón del gobierno tradicional, devolver al hombre la igualdad primitiva, y para ello guillotinaron millón y medio de hombres, desiguales, por ser clérigos, nobles, ricos, ilustrados, o indiferentes siquiera, y como saber leer era también una desigualdad, enorme en un pueblo ignorante en general, declararon *aristócratas* a los que sabían leer y escribir.

La revolución para hacer la igualdad de la fraternidad y la libertad la ley universal, produjo el imperio de un soldado feliz, y el pueblo libre no conoció más ley que la disciplina militar de los ejércitos, ni otra igualdad que la de llegar uno a mariscal, por cada cien mil que muriesen en los campos de batalla, ni más fraternidad que la de matar otro millón y medio de hombres, para extender por toda

* Discurso al comercio de Buenos Aires (21/2/1869) en *Obras Completas*, XVI, Buenos Aires, 1959.

Europa, no ya la libertad, sino la conquista a merced de la ambición de un sublime loco, arrasado en ideas de gobierno. No seguiremos a este pueblo en su peregrinación de cuarenta años por el desierto, hasta llegar recién hoy mutilado, vencido, desahuciado, desencantado del pacto social, a buscar en otras ideas las bases del gobierno.

Y había un buen ejemplo que seguir. Otra nación, la que los derrotó y humilló, con la inmovible base de su poder, la Inglaterra, libre de siglos atrás, no había emprendido hacer iguales a los hombres rehacer el gobierno bajo bases racionales, sino que aceptando su gobierno de un conquistador, que se impuso rey, con sus generales que se llamaron lores, es decir señores, se distribuyeron el poder, que hicieron hereditario, y bajo esa base inicua se fue desenvolviendo un gobierno, entre el rey y los lores, el pueblo conquistado fue adquiriendo libertades y un poco de representación en otro Parlamento donde hacía oír sus quejas, hincados de rodillas el speaker u orador que así se llama hasta ahora el Presidente de los Comunes (de los no privilegiados) hasta que se les reconoció la facultad de imponer derechos y contribuciones al pueblo, lo que no podían hacer ni el rey ni los lores.

Y con estos sencillos principios, casi la mayor parte del pueblo privado del derecho de elegir diputados, que sólo tenían ciertas corporaciones, aldeas y ciudades, han llegado hasta nuestro tiempo, sin hacer revoluciones, avanzando poco a poco el pueblo en franquicias electorales y en seguridad y justicia; hasta que han dado al mundo sus instituciones, a la geografía una república como los Estados Unidos, y a su país el dominio de la India, el África, y la posesión de diez mil islas en todos los mares, que sus naves dominan.

Las colonias inglesas, pobladas por los perseguidos de la madre patria, a causa de opiniones religiosas, puritanos, católicos, cuáqueros, anabaptistas, etc., cuando eran ya una nación, y en nombre del derecho de estar representadas en la Cámara, único poder que puede imponer derechos, y representadas por un Congreso de las colonias, de delegados del pueblo y no el pueblo mismo o un militar como Washington se vieron forzados a darse un gobierno general, después de conquistar su independencia, y entonces llegó la ocasión, única en el mundo, de celebrar un pacto social.*

Julio A. Roca:

El período legislativo que os espera es de suma labor y requiere toda vuestra constancia, honorables señores.

Parece que fuéramos un pueblo nacido recién a la vida nacional, pues tenéis que legislar sobre todo aquello que constituye los atributos, los medios y el poder de la nación —tan grande era la falta de una capital permanente para la república.

* "El Contrato Social en la República Argentina" en *El Nacional*, Buenos Aires, 14 de enero de 1879.

Ahora podéis dictar vuestras leyes con entera libertad y con la conciencia de que ellas serán fielmente obedecidas, sin temor de que ningún gobernador de provincia, rompiendo con todas las prácticas, venga a protestar en este recinto, tratando de violentar vuestras sanciones.

Es de urgente necesidad, ante todo, completar la federalización de esta ciudad, dando leyes sobre Administración de Justicia, Municipalidad y Educación Común, y determinando el modo y forma de su representación en el Congreso. (1881.)

No es confiadas en los entusiasmos de la plaza pública ni en los arrebatos del momento, que las naciones conservan su independencia e integridad, sino con la paz interior, las virtudes cívicas del ciudadano y el respeto al principio de autoridad y el acatamiento a la Constitución y a las leyes. (1881.)

La supresión del curso forzoso y la uniformidad de la moneda para toda la república, que ha de contribuir poderosamente a robustecer la unidad nacional, tienen el más alto interés para el país.

El curso forzoso y los privilegios, que son contrarios a la índole del gobierno libre y al espíritu de la Constitución que garante la libertad de industria y de comercio, excluyen los capitales extranjeros, producen enormes perturbaciones en las transacciones y causan pérdidas reales al tesoro nacional.

Todo esfuerzo del Honorable Congreso y del Poder Ejecutivo para liberrar el país de esta carga, será ampliamente compensado.

El día que hayamos establecido la unidad monetaria y nos presentemos ante el mundo sin privilegios ni papeles inconvertibles, tendremos un grande aumento de capitales extranjeros. Las malas monedas que no pueden salvar los límites de una localidad determinada sin perder su valor, como los idiomas primitivos en las razas de América, no son vehículos de civilización; y si hemos progresado a pesar del caos monetario en que hemos vivido y vivimos todavía, débese tan sólo a la exuberancia de vida con que hemos sido dotados. (1881.)

Esta opinión se apoya en una prescripción constitucional, cuyos autores previeron que un país extenso, despoblado y sin capital, necesitaría durante mucho tiempo de la iniciativa y acción directa de los poderes públicos, para promover estos beneficios.

Así, la nación ha construido y construye ferrocarriles y líneas de telégrafos con su capital, o ha contribuido a los trabajos con parte de él o con su garantía, y gastado enormes sumas para promover la inmigración. Si todas estas mejoras se hubiesen esperado de la acción individual o de corrientes espontáneas, no es exagerado afirmar que muy poco tendríamos que contar en el presente.

La creación, pues, de un Banco de Estado no estaría en pugna ni con los antecedentes del país ni con las prescripciones constitucionales ni con la experiencia que nos enseña que la acción particular es todavía muy débil para llevar a todos los extremos de la república las facilidades del capital y del crédito. (1882.)

Que sea ésta nuestra aspiración pública; la paz y el orden; realicemos este programa, y la luz que empieza a irradiar sobre la república se convertirá en un foco que, cual otra estrella de Oriente, anunciará al mundo que existe en este extremo sur del continente americano, abarcando cuatro veces mayor espacio que la Francia y no menos fértil que ella, una nación abierta a todas las corrientes del espíritu, sin castas, sin preocupaciones religiosas ni sociales, sin tiranías ni comuna — nuevo templo sobre la faz de la tierra —, donde se consagran todas las libertades y todos los derechos del hombre. (1883.)

Los gobiernos estables y seguros son poderosos agentes de progreso en los pueblos nuevos; pero la sana aplicación de las leyes por los jueces, como más íntimamente ligada con los intereses individuales de los ciudadanos, refleja un estado de civilización más elocuente aún, como forma de garantía para el regular desenvolvimiento de la vida social. (1884.)

Concluyo felizmente mi gobierno sin haber tenido en todo él que informaros de guerras civiles, de intervenciones sangrientas, de levantamientos de caudillos, de empréstitos gastados en contener desórdenes y sofocar rebeliones, de depredaciones de indios, de partidos armados y semialzados contra la autoridad de la nación, sin haber decretado, en fin, un solo día el estado de sitio, ni condenado a un solo ciudadano a la proscripción política.

La paz, que es la primera necesidad y la más viva aspiración de un pueblo, no se ha conmovido por primera vez en la república durante seis años consecutivos. (1886.)

Para juzgar si hemos hecho el mismo camino, si hemos progresado con igual proporción en el orden moral y político; para juzgar si tenemos ahora más o menos libertad, más o menos franquicias constitucionales, más o menos regularidad en el ejercicio de nuestras leyes constitutivas, más o menos respeto a la autoridad nacional y de ésta a los derechos de las provincias y de los ciudadanos; para juzgarnos en este orden, es necesario no medirnos con abstracción de nuestro pasado, o por el ideal que se forja el patriotismo, o por el ejemplo de otros pueblos más viejos que nosotros, y que han entrado a la vida independiente mejor preparados que la República Argentina y todas las demás nacionalidades americanas de origen latino; es necesario compararnos con nuestro pasado reciente, con el modelo de lo que hemos sido en las administraciones anteriores. (1886.)

Se habla de fraudes, de violencias, de abusos de autoridad. El gobierno general no es responsable de los actos y conducta de todos los funcionarios de la república que intervienen en el mecanismo electoral, y tal vez sería un peligro para nuestra forma de gobierno que pudiera intervenir para corregir actos electorales en las provincias. El último juez, en ese caso, sois vosotros.

Debemos considerar, por otra parte, que por más rápidos que sean nuestros progresos, no es dado exigir que se extingan en un

momento hasta los resabios de épocas anteriores, tan llenas de esta clase de irregularidades y tan recientes en nuestra vida. Esos fraudes, esas violencias, esos abusos ...se irán atenuando y corrigiendo poco a poco por los goces de la paz, la educación de los partidos y la influencia de la razón pública que cada día se ilustra y aprende más con la experiencia y la difusión de la enseñanza. (1886.)*

Julio A. Roca:

He hablado de la moneda, tocando así un problema que reclama nuestras meditaciones. El país ha vivido casi siempre bajo la in-conversión, pero sin abandonar la esperanza de salir de ese régimen, aunque haya faltado, generalmente, un propósito firme a los elementos necesarios para llevarlo a la práctica. A medida que la nación ha ido adelantando, con la importación de hombres y de capitales, y con el crédito abierto en los mercados extranjeros, se ha hecho sentir más y más la necesidad de salir de la inseguridad y de las fluctuaciones, que cierran el crédito, alejan los capitales, detienen la inmigración y enervan el movimiento comercial.

El curso forzoso y la depreciación de la moneda, que varía constantemente, en uno y otro sentido, según las circunstancias, levantando y derribando fortunas, obra también como la más onerosa y la más cruel de las contribuciones, pesando principalmente sobre las clases menos acomodadas, y perturbando todas las relaciones del cambio y de la vida civil, sea que la moneda legal se deprima en proporciones exageradas, favoreciendo singularmente a los deudores, sea que se valorice rápidamente agravando notablemente el peso de las deudas. (1899.)

Alguna otra provincia ha experimentado también, antes de ahora, dificultades o conflictos que provocaron la intervención nacional. Ellos proceden, las más veces, de una deficiente preparación para el gobierno propio. Algo más que un instrumento orgánico se requiere para constituir un verdadero sistema político y constitucional. Hay que hacerlos penetrar en los espíritus y arraigar en las costumbres, identificarlo con el pueblo, y hacerlo amar de los ciudadanos encargados de aplicarlo. Sin esa condición, no es raro que los pueblos tropiecen a menudo en la práctica de instituciones que suponen capacidad y virtudes democráticas. Eso mismo debiera aconsejarnos la moderación y la tolerancia, dejándonos el convencimiento de que tales efectos no se corrigen sino por la educación cívica y por el uso ordenado y constante de los derechos y resortes constitucionales. (1899.)

La justicia, base fundamental de la organización social, el signo más alto de la civilización de un pueblo, ha caído entre nosotros en bastante descrédito. El problema judicial de la nación debe

* Extracto de mensajes presidenciales en Museo Roca, *Mensajes de Roca de 1880 a 1886*, Buenos Aires, 1966.

ser afrontado resueltamente, no sólo por deber moral sino como el medio más eficaz de contribuir, garantiendo mejor la vida, la propiedad y los derechos en general, a los progresos materiales y positivos del país. Sería ilusorio, sin una buena justicia, pretender inspirar confianza al trabajo, al capital, a la inmigración y a todas esas energías, extrañas o propias, que la nación necesita atraer y radicar en su suelo. (1899.)

Cada vez estoy más penetrado de la necesidad imperiosa de reprimir esos movimientos subversivos que tanto han retardado la consolidación de las instituciones, salvando así el principio de autoridad sin el cual no hay orden posible.

Una insurrección amenaza con trastornos profundos a la sociedad. La victoria por las armas significaría violencia, convirtiendo a los oprimidos de hoy en opresores al día siguiente, y a los supuestos opresores del día siguiente, en conspiradores de mañana, en una lucha sin término, en que serían sacrificados los intereses morales y materiales de las provincias afligidas por semejantes vicisitudes.

Esas insurrecciones interrumpen y detienen en vez de acelerar la trabajosa educación de nuestros pueblos. La experiencia demuestra, por otra parte, que el cambio de hombres o mandatarios, obtenido violentamente, nunca ha importado un cambio de política, ni mejorado la suerte de las provincias.

Hay que salir, pues, de ese círculo funesto. Las cuestiones de predominio político deben resolverse pacíficamente en las urnas, y todo agravio debe encontrar reparación en las leyes y en la justicia, provinciales o federales. (1900.)

Se notan sin duda grandes defectos y deficiencias en las prácticas de nuestras instituciones políticas, pero no deben desconocerse las ventajas que proporciona la continuación de un orden regular, aunque adolezca de defectos cuya eliminación no dependa de la acción de los gobiernos, cualquiera que sea su origen, y sólo pueden desaparecer con el tiempo, los progresos de la civilización y la transformación de la educación y las costumbres políticas. (1901.)

La vida política interna no ofrece a la observación ningún fenómeno excepcional, no obstante las agitaciones por que han pasado algunas provincias con motivo de la renovación de sus autoridades. Ella se desarrolla y mejora gradualmente en la medida de la educación social o de los factores que concurren a formarla. La noción general del gobierno libre, las prácticas electorales, las instituciones republicanas, son el producto de una civilización que avanza con la calma de la naturaleza.

Nuestro régimen constitucional es excelente, pero su eficacia depende ante todo de la cultura pública, sin que eso importe excluir la influencia natural de leyes previsoras y prácticas, o de reformas reclamadas con justo título. (1902.)

Hemos recorrido en nuestra corta y accidentada existencia nacional, a través de largos sufrimientos, guerras civiles, crisis, tiranías y desórdenes, un camino inmenso, y podemos hoy mirar el

porvenir sin las incertidumbres y angustias de otras épocas, que más de una vez hicieron desesperar de nuestra suerte a los patriotas más sinceros y a los caracteres mejor templados y más confiados en las fuerzas que elaboraban la trama de la vida y modelaban el alma de la nación argentina.

Nos quedan sin duda muchos esfuerzos aún que hacer y muchas conquistas que alcanzar sobre nosotros mismos, tan propensos a forjarnos ideales lejanos y a exigir la última expresión de la sabiduría política en el gobierno, en los partidos y en las prácticas constitucionales, que suponen un grado de perfeccionamiento supremo al que no han alcanzado todavía pueblos que cuentan con siglos de existencia.

Más que en la ley escrita, la forma republicana reposa en hábitos y costumbres públicos. (1903.)*

Leandro Alem:

Cierto es que no todos se atreven a confesar la reacción, y sostienen algunos que la evolución proyectada tiende precisamente a consolidar el régimen federativo, estableciendo el "equilibrio" necesario, porque esta influencia porteña pesa demasiado ya. Y es para abatir esta influencia que se entrega a la dirección inmediata del Poder Central la gran ciudad principal de la república, poniendo, por consiguiente, en manos de aquella autoridad esta gran suma de elementos eficaces, en todo orden de ideas, que guarde en su seno la codiciada ciudad del Plata.

Un momento sobre esta teoría del equilibrio. Ella halaga mucho, señor Presidente, a los partidarios del "gobierno fuerte".

Este es el programa que levantan de continuo los que no quieren gobernar, sino "dominar"; este programa, en una palabra, que con frecuencia usan los déspotas para desenvolver sus planes sombríos.

¿Qué significa este equilibrio en el régimen interno que tenemos? ¿Acaso consiste únicamente en las relaciones recíprocas de los Estados de la Unión?

Dada la naturaleza de nuestro sistema de gobierno, ¿en qué debemos fijarnos más? Creo firmemente que en la respectiva posición de los Estados Federales con el Poder Central, porque esto es una verdad incontestable; cuando el Poder General "por sí solo" tenga más fuerza que todos los Estados Federales juntos, el régimen quedará escrito en la Carta, pero fácilmente podrá ser y será paulatinamente subvertido en la práctica y, al fin, avasallado completamente en cualquier momento de extravío.

El Poder Supremo en la república federalmente constituida, que reconoce personalidad política en las diversas colectividades

* Extractos de mensajes presidenciales en Museo Roca, *Mensajes de Roca de 1899 a 1904*, Buenos Aires, 1966.

que la forman, debe ser "relativamente" fuerte, y disponer nada más que de los elementos necesarios para los fines generales de la institución, porque no es admisible que todos los Estados se alzarán sin razón y sin justicia contra esa autoridad, funcionando legítimamente. Pero si en su mano tiene y centraliza la mayor suma de los elementos vitales y de fuerzas eficaces, la república dependerá de su buena o mala intención, de su buena o mala voluntad, de las pasiones y de las tendencias que la impulsen. La dictadura sería inevitable siempre que un mal gobernante quisiera establecerla, porque no habría otra fuerza suficiente para controlarlo y contenerlo en sus desvíos.

Y estas consideraciones son tanto más exactas en este caso y entre nosotros, atendiendo al estado y a las condiciones en que se encuentran otras provincias, incapaces todavía de inspirar respeto al mandatario extraviado, ni de ejercer una influencia saludable que lo detuviera en sus primeros pasos o en la ejecución de sus pensamientos. El único Estado que en esta situación se presenta es, precisamente, Buenos Aires, al que se debilita de esta manera, y para fortalecer más el Poder Central con los elementos que se le desprenden.

Mal camino lleva el equilibrio que se busca; y erróneo a todas luces es el propósito que se tiene en vista.

Esta teoría del equilibrio, como la entienden los que la quieren aplicar, los autores de la evolución que combato, me trae el recuerdo de los comunistas que también quieren "equilibrar" en el orden social. Son verdaderos "niveladores". Las fortunas deben ser iguales, dicen éstos, porque los ricos ejercen una influencia nociva en la sociedad, y hacen una verdadera presión sobre los pobres que componen el mayor número.

Así queremos hacer ahora nosotros, en el orden político de la república.

"Buenos Aires está ya muy rico y la influencia que su posición le da causa desconfianzas y prevenciones en las otras provincias; y puede ser que peligre alguna vez la nacionalidad argentina".

Desde luego, resalta la exageración de estos temores, aun aceptada su sinceridad, y el medio de equilibrar no deja de ser original y extravagante. Yo comprendería ese equilibrio y lo aplaudiría, con medidas eficaces para mejorar el estado de las otras provincias, para hacerlo de igual suerte a los otros, en vez de enriquecer al pobre para que nadie se resienta en el organismo general; proceder de esta manera, decía, es practicar el comunismo en política y obrar con la mayor imprevisión en la República Argentina.

Esta teoría del equilibrio, por fin, señor Presidente, entraña una verdadera resistencia a la ley soberana del progreso y destruye completamente los más laudables esfuerzos y los más nobles estímulos.

¿Para qué gastar fuerzas y actividad en hacer levantar una posición, que debe dar también una legítima influencia?

¿Para qué la provincia mutilada de Buenos Aires se ha de entregar a una labor asidua que la coloque en el andar del tiempo a la misma altura de que por esta evolución descende, si al fin ese poder y esos prestigios, considerados otra vez como perjudiciales y peligrosos, sufrirán la misma suerte que en este momento se les designa?

He dicho, señor Presidente, que todos esos temores que se manifiestan son imaginarios, y que el peligro consiste, precisamente, en la tendencia y el propósito que entraña esta evolución; y debo examinar, en breves momentos, las condiciones en que por nuestra Carta está el Poder Central, con todos los elementos de que por ella dispone.

Nuestra Carta Nacional es más centralista que la norteamericana y la suiza. Nuestra legislación es unitaria, como no lo es en la primera y las facultades respecto del ejército no están en la segunda. Y puedo aventurarme a decir que nuestro Ejecutivo es más fuerte todavía que el mismo Ejecutivo de Inglaterra, no obstante ser monárquica aquella nación.

El Presidente de la República Argentina es el General en Jefe de un respetable ejército de mar y tierra, y puede colocarlo donde él lo juzgue conveniente. Este ejército no tiene límite señalado por la Constitución, y el Congreso puede aumentarlo a su juicio.

El tesoro nacional está bien provisto, pues tiene las rentas principales que producen los Estados, siendo su mayor parte la que procede de Buenos Aires; acaso un sesenta o un setenta por ciento de las que esta provincia produce.

El Ejecutivo Nacional compone su gabinete a voluntad y lo mantiene del mismo modo, sin que haya fuerza legal que se lo pueda impedir.

Las provincias no pueden levantar ni mantener tropas de línea ni armar buques; y por fin el Gobierno Nacional tiene el derecho de intervención en aquéllas.

Y yo pregunto y espero que se me conteste con espíritu prevenido: ¿si es posible con todo a la vista, sostener, como se ha dicho que es frágil y vacilante la base de la autoridad nacional? ¿Si es posible que, marchando como se debe marchar y aplicándose la ley imparcialmente, pueda alguna vez peligrar la existencia de esa autoridad y de la nacionalidad argentina, por disturbios y acontecimientos más graves que los que se acaban de producir?

No, señor Presidente; la autoridad nacional tiene todas las atribuciones y todos los elementos necesarios para conservarse en cualquier emergencia, para guardar el orden y abatir todo movimiento irregular.

(...)Dominando previamente en esta capital, por medio de sus agentes y allegados, ¿quién podrá contenerlo después?

Es una tendencia natural del Poder a extender sus atribuciones, a dilatar su esfera de acción y a engrandecerse en todo sentido; y si ya observamos ahora cómo se arrojan sombras, de continuo, so-

bre la autonomía de algunas provincias, influyendo sensiblemente la autoridad nacional en actos de la política y del régimen interno de aquéllas, ¿qué no sucederá cuando se crea y se sienta de tal manera poderosa y sin control alguno en sus procedimientos?

Creo firmemente, señor, que la suerte de la República Argentina Federal, quedará librada a la voluntad y a las pasiones del jefe del Ejecutivo Nacional.

(...) Gobernantes voluntariosos y mal inclinados habían hecho sentir, más de una vez, sobre el pueblo, los perniciosos efectos de la centralización, interviniendo en todas partes, llevando su acción a todas las localidades, gobernándolas a su voluntad por medio de sus agentes, su autoridad era inquebrantable y todo lo dominaban y lo podían avasallar, sin encontrar resistencias eficaces.

La descentralización era reclamada por el pueblo, que sintiéndose con aptitudes para dirigir por sí mismo los negocios comunales, no quería permanecer bajo la tutela de un poder que todo lo absorbía.

La Constitución del '73 respondió a esas legítimas aspiraciones y sancionó la autonomía de las comunas, emancipándolas de aquella intervención nociva, que ahogaba la iniciativa y debilitaba su actividad, librando su suerte y su destino a la voluntad de un gobernante.

Así aseguraba la libertad con el orden. Ni una ni otra quedaban dependientes del mal gobernante. Las colectividades comunales, dueñas de sí mismas y responsables de sus actos, serían las primeras en trabajar una situación normal que les asegurase sus derechos, impulsando el progreso y desenvolvimiento de sus legítimos intereses.

Descentralicemos, pues, en la provincia y habremos conjurado todo el peligro para el porvenir, pero no centralicemos al mismo tiempo en la nación, incurriendo en contradicciones inexplicables y engendrando el mismo mal con más graves consecuencias.

Pero la solución que damos a este problema político, nos contestan los sostenedores, es la solución que la historia y la tradición nos aconsejan: Buenos Aires es la capital tradicional e histórica de la República Argentina.

Esto no es exacto; y parece increíble, señor Presidente, que algunos espíritus distinguidos hagan tan lamentable confusión de ideas.

En primer lugar, es un malísimo sistema tomar la tradición como razón suprema y decisiva para la solución de estos problemas de alta filosofía política. Es de la escuela conservadora y aun puedo llamarla estacionaria, que se levanta todavía al frente de la escuela racional y liberal.

La tradición, tomada en ese sentido, quiere mantenernos con la vista fija en el pasado, únicamente, sin dirigirla un momento al porvenir; quiere ligarnos con vínculos inflexibles a situaciones y épocas que han desaparecido, levantando una barrera en el camino del progreso y desconociendo las exigencias modernas.

No es el sistema que nos conviene adoptar si queremos avanzar francamente en el sendero que nos señalaron nuestros mayores, cuando luchaban entusiastas e iluminados por grandes esperanzas, para quebrar la dominación monárquica y legarnos una nación viril, que fuera ejemplo en este continente a los pueblos que quisieran vivir en libertad.

"Para mantener las instituciones libres en su verdadero espíritu — escribe uno de los más distinguidos publicistas americanos—, es indispensable hacer una alta distribución del poder político, sin ninguna consideración a las circunstancias que hayan dado origen a la formación del gobierno. Este es un gran problema de filosofía política y no una simple cuestión accidental en la historia de una clase particular de instituciones".

(...)¿Y qué significa esto de los "gobiernos fuertes"? ¿Qué alcance tiene la frase? ¿Hasta dónde va el propósito de la evolución?

Yo no lo entiendo bien, señor Presidente, ni puedo explicármelo de una manera satisfactoria.

En un país constituido, que tiene por su Carta Orgánica perfectamente distribuidos los poderes y deslindadas las atribuciones, yo no comprendo otro gobierno fuerte sino el de la ley severa e imparcialmente aplicada, con los elementos necesarios para hacerla respetar.

¿Tiene el Poder Central esos elementos? Acabo de examinarlos en mi exposición anterior, poniéndolos a la vista de todos. Un gobierno que dispone de la gran parte de la renta de la nación, y con facultades ilimitadas para mantener un ejército permanente, que puede colocarlo y distribuirlo a su voluntad, es un poder muy respetable, señor Presidente, es una autoridad que siempre se hará obedecer en el ejercicio de sus atribuciones. Nada tiene que temer procediendo legítimamente. Toda y cualquier transgresión que se pretenda, será sin esfuerzo reprimida. Acabamos de verlo en estos últimos sucesos.

La tendencia autoritaria se desenvuelve entre nosotros de una manera alarmante. Son los partidarios de esa escuela que atribuyen al "poder social" derechos absolutos e independientes, sin pensar que sólo es un encargado de armonizar y garantizar los derechos de los asociados. Son los que pretenden la infalibilidad en la "autoridad suprema", puesto que sus órdenes deben ser cumplidas y acatadas sin observación ni control de ninguna especie. Allí donde el "poder" habla y procede, allí estará necesariamente la razón. Es el que debe dirigirlo todo, porque es el que mejor piensa y obra también.

No es ésta nuestra teoría, ni ha de ser, por cierto, la de todos aquellos que, amando sinceramente nuestras instituciones democráticas y no reconociendo entre nosotros más soberano que el pueblo, del cual los gobernantes son simples mandatarios, buscan soluciones distintas a las de aquellos señores, a fin de que esos gobernantes no usurpen los derechos de su mandante.

No desnaturalicemos, pues, las instituciones por las que tanto hemos luchado y tantos sacrificios han hecho nuestros mayores.

Con las vacilaciones inevitables y naturales en un pueblo nuevo, ellas se han ido radicando paulatinamente, y en vez de hacer una reacción infundada, debemos todos propender a que se desenvuelvan y perfeccionen, separándoles todo obstáculo en su marcha progresiva. "El medio más seguro de conservar una forma establecida —dice un notable publicista que acaba de escribir un bello libro sobre la teoría del Estado—, es evitar todo abuso de la autoridad para que ella no degenera. El poder legítimo tiene poco que temer mientras proceda con justicia y con derecho y no piense sino en el bien público. Es el que por sus desvíos e irregularidades suele minar de continuo sus propios fundamentos, desprestigiando su autoridad moral. Y el abuso del poder es tanto más temible a medida que disponga de mayores elementos. Más el poder es fuerte, más la corrupción es fácil. Para asegurar el poder legítimo, es necesario impedir a todo trance que él exagere sus facultades, y es indispensable buscarle el contrapeso que prevenga lo arbitrario. Es un mal amigo de los gobernantes, el que llama a toda contradicción seria y firme, una rebelión o una traición. Un hombre de Estado sabe aprovechar las mismas fuerzas contrarias para corregir sus abusos, librarse de errores y redoblar sus esfuerzos en el sentido de bien público".

Más el poder es fuerte, más la corrupción es fácil, dice el publicista, y sus abusos son tanto más temibles a medida que dispone de mayores elementos.

(...) Los partidarios de la centralización se equivocan en los resultados que esperan. Cometan un grave error filosófico en sus apreciaciones.

La concentración del poder no produce ese vigor y esa mayor vitalidad de un país. Tendrá a su disposición mayor cantidad de elementos, pero la fuerza de éstos se debilitará paulatinamente, porque así se debilita su propia iniciativa y su propia actividad, que es el impulso verdadero del progreso.

La centralización, atrayendo a un punto dado los elementos más eficaces, toda la vitalidad de la república, debilitará necesariamente las otras localidades; y como muy bien dijo Laboulaye, es la apoplejía en el centro y la parálisis en las extremidades. Y es necesario que los hombres públicos, los políticos previsores, no olviden que la apoplejía en política suele llamarse revolución.

Sí, concentración y revolución son dos palabras de una misma data; son dos nombres de una misma enfermedad.

La misión del legislador moderno es, precisamente, en sentido contrario al que van los autores de esta evolución; consiste en desenvolver la actividad del individuo, de la familia, de la asociación, del distrito, del departamento y de la provincia en toda la república, teniendo presente que el Estado es un organismo viviente y que la fuerza de todos sus miembros es la fuerza del cuerpo entero.

La centralización tiene además este gravísimo inconveniente: que como trae todos los elementos y la vitalidad del país a un solo punto, cuando ese punto vacila, cuando hay un sacudimiento, toda

la nación se conmueve profundamente. No tiene fuerzas convenientemente distribuidas; allí está todo; allí está el corazón; allí se da el golpe a toda la nacionalidad.

(...)No hay tal tendencia centralizadora, repito. En economía como en política, estrechamente ligadas, porque no hay progreso económico si no hay buena política, una política liberal que deje el vuelo necesario a todas las fuerzas y a todas las actividades; en economía como en política, decía, la teoría que levantan los principales pensadores, los hombres más distinguidos del antiguo y del nuevo continente, teoría que se va inculcando, por así decirlo, en el seno de todas las sociedades, se puede condensar, y ellos la sintetizan en esta sencilla fórmula: "No gobernéis demasiado"; o mejor dicho o mejor expresada la idea: "Gobernad lo menos posible".

Sí, gobernad lo menos posible, porque mientras menos gobierno extraño tenga el hombre, más avanza la libertad, más gobierno propio tiene y más fortalece su iniciativa y se desenvuelve su actividad.

Las repúblicas antiguas, las repúblicas de la Grecia, no comprendieron el sistema, no descubrieron el secreto para levantar y perfeccionar sus instituciones; y así las hemos visto ser víctimas algunas veces del despotismo, y decaer prematuramente. Allí el ciudadano era libre, pero dentro del Estado, al cual estaba inflexiblemente ligado y al cual pertenecía exclusivamente.

La libertad es una fuerza, dice Laboulaye, que puede dirigirse al bien como puede dirigirse al mal. Oprimida, estalla necesariamente. Dejádla andar, que ha de producir benéficos resultados, según la mano que la dirija. Los americanos han comprendido bien esta idea, tratando a la libertad política como a la libertad natural, porque es la misma libertad; y es el "individualismo", político y religioso, el secreto y la causa de su bienestar y de su prosperidad; esto es, la autonomía, comenzando desde el individuo, garantida en sus "manifestaciones regulares", pero nada más que garantida, sin la protección ni el tutelaje nocivo del poder superior.*

* Extractos del discurso sobre Federalización de Buenos Aires, pronunciado en la Legislatura Provincial (Nov. de 1880) en *Obra Parlamentaria de Leandro Alem*, iii, La Plata, 1949.