ESTUDIOS PUBLICOS

Nº 22 OTOÑO 1986

Samuel Huntington
Condiciones para una Democracia Estable

Arnold C. Harberger
Políticas y Crecimiento Económico

Edgardo Boeninger
Orden Económico para la Futura Democracia en Chile

Daniel Wisecarver
Regulación y Derregulación en Chile: 1973-1983

Tarsicio Castañeda y Jorge Quiroz
Políticas de Vivienda y su Impacto Redistributivo

Francisco Javier Fontaine
Libertad e Igualdad

Rafael Echeverría
La Ciencia de Marx

Emilio Meneses
América Latina: ¿Cooperación o Conflicto?

Marcos García de la Huerta
Crítica de la Razón Tecnocrática

DOCUMENTO

Friedrich A. Hayek
Individualismo: El Verdadero y el Falso

CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS

ESTUDIO

CONDICIONES PARA UNA DEMOCRACIA ESTABLE*

Samuel P. Huntington**

El artículo busca la lógica de los procesos de democratización e intenta establecer las perspectivas concretas que puedan existir para que países dominados por otros sistemas de gobierno puedan llegar a la democracia. El primer objetivo envuelve una revisión teórica y un análisis histórico comparativo mientras el segundo intenta una evaluación de las probabilidades existentes. El autor estudia no sólo factores que han hecho a la democracia posible, sino también aquellos que la han bloqueado o abatido en distintas épocas y lugares.

El tema tiene especial importancia para Chile, país al que se refiere explícitamente. De acuerdo a su análisis, los procesos de democratización pueden ser lineales, cíclicos o dialécticos. El modelo cíclico implica una alternancia entre regímenes democráticos y autoritarios, distingue casos concretos tomando en consideración la estabilidad de ellos. Así, un país en el que se suceden permanentemente ambos tipos de gobierno, con dificultad logrará una democracia estable, sin embargo, aquellos países que han tenido un régimen autoritario estable tienen más probabilidades de conseguir estabilidad democrática. En el primer caso el cambio de régimen es el sistema político, mientras que en el otro se da un cambio de sistema.

¿Qué perspectivas hay para que surjan más regímenes democráticos en el mundo? Esta pregunta es pertinente en los años ochenta tanto desde el punto de vista intelectual como político. Durante los años cincuenta y comienzos de los sesenta, los estudiosos intere-

* La versión original de "Will more countries become democratic?" fue presentada en el vigesimoquinto aniversario del Centro de Asuntos Internacionales de la Universidad de Harvard, en junio de 1983. Con posterioridad fue revisado y ampliado por su autor. Traducido de *Political Science Quarterly*, Volumen 99, Verano 1984 y publicado con la debida autorización.

** Director del Centro de Asuntos Internacionales de la Universidad de Harvard, profesor de Ciencia Política y autor de numerosos ensayos sobre temas políticos, militares y estratégicos.

sados en esta materia fueron en general optimistas en cuanto a que la descolonización y el desarrollo económico llevarían a la multiplicación de regímenes democráticos. La historia del decenio siguiente echó por tierra estas expectativas y reinó un pesimismo acerca de los motivos del derrumbe de los sistemas democráticos. No obstante, a fines de los años setenta y comienzos de los ochenta parecía que las perspectivas de la democracia volvían a mejorar y los expertos en ciencias sociales han reaccionado en consecuencia. La "transición a la democracia" se convirtió en el nuevo foco de atención. Los optimistas de los años cincuenta lo fueron con cierta ingenuidad, los de los ochenta son más cautos, pero el optimismo y la esperanza perduran. A modo de coincidencia, el gobierno de Reagan tuvo una preocupación mayor que aquella limitada del gobierno de Cárter por los derechos humanos; en consecuencia, lanzó primero el "Proyecto Democracia" y el "Programa de Democracia", con el fin de promover instituciones democráticas en otras sociedades, y luego convenció al Congreso de la creación de un "Fondo Nacional para la Democracia" (National Endowment for Democracy), que perseguirá este objetivo en forma permanente.

En suma, a comienzos de los años ochenta la preocupación por el desarrollo de los nuevos regímenes democráticos ha ido aumentando entre académicos y quienes formulan las políticas. El propósito de este artículo es emplear la teoría de ciencias sociales y el análisis político comparado para determinar hasta qué punto se justifica este optimismo nuevo pero más cauto.

Cuatro motivos, al menos, justifican la importancia del asunto. Primero, el porvenir de la democracia va estrictamente ligado al porvenir de la libertad en el mundo. Las democracias pueden abusar de los derechos y libertades individuales, y así lo han hecho, y un Estado autoritario bien regulado puede ofrecer a sus ciudadanos un alto grado de seguridad y orden. En conjunto, sin embargo, la correlación entre la existencia de la democracia y la de las libertades individuales es muy alta. Es más, las segundas son, en alguna medida, componentes de la primera. Además, el efecto a largo plazo del funcionamiento de la política democrática es, probablemente, el de ampliar y profundizar la libertad individual. La libertad es, en cierto sentido, la virtud particular de la democracia; por tanto, si uno se interesa por la libertad como valor social último, uno también debe interesarse por el destino de la democracia.

Segundo, el porvenir de la democracia en otras partes del mundo es importante para los Estados Unidos. Estados Unidos es el país democrático por excelencia y cuanto mayor sea el nivel en que predomine la democracia en otros lugares, tanto más favorable será el entorno mundial respecto de los intereses estadounidenses en general y el porvenir de la democracia en los Estados Unidos en particular. Michael Dayle sostiene de manera convincente que nunca dos

sociedades liberales han combatido entre sí.[1] El concepto que él tiene del liberalismo difiere del concepto de democracia que se emplea en este trabajo, pero lo dicho bien puede valer para los regímenes democráticos y no sólo para los liberales. En igualdad de condiciones, es probable que los regímenes no democráticos ofrezcan desafíos más serios que los democráticos a los intereses de los Estados Unidos.

En tercer lugar, "un hogar dividido contra sí mismo", como dijo Abraham Lincoln, "no puede sostenerse. ... Este gobierno no puede durar permanentemente mitad esclavo y mitad libre". Por ahora el mundo no es un solo hogar, pero se está integrando cada vez más estrechamente. La interdependencia es la tendencia de la época. ¿Cuánto tiempo puede sobrevivir un mundo cada vez más interdependiente, si es en parte democrático y en parte autoritario y totalitario? ¿En qué momento la interdependencia se torna incompatible con la coexistencia? Para el bloque soviético y el mundo occidental aquel momento tal vez se encuentre algo distante en el futuro, pero las tensiones que se derivan de la creciente interacción entre sistemas políticos totalmente distintos tienen, casi inevitablemente, que aumentar. En algún momento, la coexistencia puede exigir una desaceleración o detención de las tendencias hacia la interdependencia.

Cuarto, la extensión o el deterioro de la democracia tiene consecuencias para otros valores sociales, entre ellos el crecimiento económico, la seguridad socioeconómica, la estabilidad política, la justicia social y la independencia nacional. En sociedades con cierto nivel de desarrollo, de progreso hacia una o más de estas metas puede ser compatible con un alto nivel de democracia. Con otro nivel de desarrollo socioeconómico puede haber conflictos. La cuestión de la factibilidad de la democracia en países pobres es, en este sentido, una cuestión crítica. Pero aun las sociedades muy desarrolladas pueden alcanzar su democracia a costa de un cierto sacrificio de otros valores importantes, tales como la seguridad nacional.

Además, si es recomendable extender el alcance de la democracia en el mundo, es preciso, evidentemente, conocer las condiciones favorables para ello a fines del siglo XX. Hace falta un análisis empírico para responder a la pregunta: ¿qué políticas deben establecer los gobiernos, las instituciones privadas y las particulares para estimular la ampliación de la democracia? ¿En qué medida esfuerzos tales como los del gobierno de Reagan tienen un efecto, positivo o negativo, sobre el estado de la democracia en el mundo, y a qué costo en cuanto a otros valores sociales y metas nacionales?

El primer paso en la evaluación de las perspectivas de la democracia es definir la variable dependiente que nos interesa. Las definiciones de la democracia son muchas. Se ha aplicado el término a

1 Michael W. Doyle, "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affaire, Part 1", *Philosophy and Public Affairs* 12 (1983) 213.

sectores e instituciones muy alejados de la política. También se la ha definido como un ideal imposible de alcanzar para el hombre. Para Peter Bachrach, por ejemplo, un sistema democrático de gobierno tiene como objetivo supremo la "maximización del autodesarrollo de cada individuo". Robert Dahl dice que un sistema político democrático es aquel que es "completamente o casi completamente responsable ante todos sus ciudadanos".[2]

Tales definiciones pueden tener sentido para la teoría política normativa, pero no son muy útiles con fines de análisis empírico comparativo. En primer lugar, a menudo son tan vagas y generales que resulta virtualmente imposible aplicarlas en la práctica. ¿Cómo juzga uno si un sistema político está procurando maximizar el autodesarrollo de los individuos o es completamente responsable ante todos sus ciudadanos? Segundo, la democracia también se puede definir en términos tan amplios que resulta idéntica con casi todas las virtudes cívicas, incluyendo la justicia social, la igualdad, la libertad, la realización, el progreso y una diversidad de otras cosas buenas. Se hace pues difícil, cuando no imposible, analizar la relación entre democracia y otras metas sociales.

Para los efectos del análisis comparativo hace falta una definición más empírica e institucional, y este trabajo sigue la tradición de Joseph A. Schumpeter. Un sistema político se define como democrático en la medida en que sus responsables más poderosos en la toma de decisiones colectivas son elegidos mediante elecciones periódicas en las cuales los candidatos compiten libremente por los sufragios y virtualmente la totalidad de la población adulta está calificada para votar. Definida de este modo, una democracia comprende las dos dimensiones: la contienda y la participación, aquello que Dahl percibe en términos críticos para su democracia realista o poliarquía.[3]

La Historia del Desarrollo Democrático

El surgimiento histórico de los regímenes democráticos modernos pasa por cuatro etapas. El que podría llamarse un sistema políti-

2 Peter Bachrach, *The Theory of Democratic Elitism: A Critique* (Washington, D. C.: University Press of America, 1980), 24, 98; Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971), 2. Hay un análisis útil de los conceptos "racionalista" y "descriptivo" de la democracia en Jeane J. Kirkpatrick, "Democratic Elections, Democratic Government, and Democratic Theory", en David Butler, Howard R. Penniman y Austin Ranney, eds., *Democracy at the Polis* (Washington, D. C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981), 325-48.

3 Dahl, *Polyarchy*, 4-9. Véase también Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, 2a. ed. (New York: Harper and Bros., 1947), 269: "el método democrático es aquel mecanismo institucional para llevar a decisiones políticas en que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha competitiva por el voto popular".

co democrático a nivel de gobierno apareció por primera vez a comienzos del siglo XIX. Durante el siglo siguiente surgieron regímenes democráticos, poco a poco, en Europa septentrional y occidental, en los dominios británicos y en unos pocos países de América latina. Esta tendencia, que Alexis de Tocqueville había previsto en 1835 y que James Bryce documentó en 1920, parecía irreversible, aunque no forzosamente universal. Todos los cambios de régimen importantes fueron, virtualmente, de menos democracia a más democracia. Al término de este período, Bryce bien pudo especular si esta "tendencia hacia la democracia, que ahora se ve ampliamente, es una tendencia natural debida a la ley general del progreso social".[4]

Pero al tiempo de escribir Bryce la tendencia se invertía. El año 1920 fue en muchos aspectos la cumbre del desarrollo democrático entre las naciones independientes del mundo.[5] Durante los dos decenios siguientes, la democracia o las tendencias democráticas se extinguieron en Alemania, Italia, Austria, Polonia, los estados bálticos, España, Portugal, Grecia, Argentina, Brasil y Japón. Pareció que la guerra declarada para hacer que el mundo fuera seguro para la democracia, terminó en cambio deteniendo bruscamente su progreso y desatando movimientos sociales de derecha y de izquierda resueltos a destruirla.

La estela de la segunda guerra mundial, además, marcó otro repunte dramático, aunque breve, en la multiplicación de regímenes democráticos. Con el apoyo de sus aliados, Estados Unidos impuso la democracia en Alemania occidental, Austria, Italia y Japón (donde echó raíces), y procuró hacerlo en Corea del Sur (donde no lo hizo). De modo coincidente, se inició el proceso de descolonización y los nuevos países emancipados normalmente adoptaron primero las fórmulas políticas de las potencias imperiales. Al menos en algunos casos, tales como India, Israel, Ceilán y Filipinas, la forma de la democracia fue acompañada también del fondo. Otros países como Turquía y algunos latinoamericanos, buscaron emular los sistemas políticos de las potencias occidentales victoriosas. A comienzos de los años cincuenta la proporción de democracias entre los estados independientes del mundo alcanzaba otra cifra máxima.

El cuarto período de la evolución de los regímenes democráticos, desde los comienzos de los años cincuenta hasta los ochenta, es distinto a los otros tres. En cada uno de éstos hubo una propensión arrolladoramente dominante, ya fuera hacia una extensión de la democracia (1820-1920) o bien hacia su reducción (1920-1942). En

4 James Bryce, *Moderns Democracies,* 2 tomos (New York: Macmillan, 1921), 1:24.

5 La proporción de estados democráticos era del 19 por ciento, aproximadamente, en 1902; 32 por ciento en 1929-30; y 24 por ciento en 1960. Véase G. Bingham Powell, Jr., *Contemporary Democracies* (Cambridge: Harvard University Press, 1982), 238.

cada período hubo escasos cambios significativos, o ninguno, en contra de la tendencia dominante. No obstante, los treinta años entre los primeros años cincuenta y los primeros ochenta no se caracterizaron por ningún movimiento fuerte en cualquiera de las dos direcciones. Las tendencias fueron mixtas. Como ya vimos, pareció que la cantidad de regímenes democráticos aumentaba entre los años cincuenta y los sesenta, sólo para disminuir a mediados y fines de los sesenta y comienzos de los setenta. En conjunto, sin embargo, el historial neto del estado de la democracia en el mundo no fue muy grande. Sería difícil sostener que el mundo fue más o menos democrático en 1984 que en 1954. Hay señas de esta estabilidad relativa, aunque respecto de un lapso mucho más breve, en las estimaciones de Freedom House sobre la proporción de la población mundial que vive en estados "libres". En la primera de estas estimaciones, en enero de 1973, se encontró que el 32,0% de la población del mundo vivía en estados "libres". Al año siguiente la proporción subía al 36%. Durante los diez años siguientes, salvo los dos años durante los cuales la India estuvo bajo gobierno de emergencia (que fue del 19,8% y 19,6%), la proporción de la población mundial que vivía en estados libres nunca subió del 37 ni bajó del 35%. En enero de 1984, la proporción fue del 36,8%, exactamente la misma que diez años antes.[6]

La estabilidad global de la extensión de la democracia oculta, no obstante, algunos avances importantes en ambas direcciones. Con algunas excepciones notables, casi todas las colonias que alcanzaron la independencia después de la segunda guerra mundial pasaron de sistemas democráticos a otros no democráticos. En cambio, algunos países hicieron el recorrido inverso. Entre ellos, España, Portugal, Colombia, Venezuela, Grecia y la República Dominicana. Varios países sudamericanos, entre ellos dos con sistemas democráticos de larga duración (Chile, Uruguay) y dos con sistemas populistas menos estables (Brasil, Argentina), se convirtieron en estados democrático-autoritarios, con gobiernos militares dispuestos a mantener un dominio relativamente sostenido. No obstante, ya a fines de 1983 el Brasil había avanzado notablemente de regreso hacia un sis-

6 Véase "The Comparative Survey of Freedom" que compila anualmente Raymond D. Gastil para Freedom House, en especial *Freedom at Issue*, N° 17 (1973): 2-3; N° 70 (1983): 4; N° 76 (1984): 5. Freedom House clasifica a un Estado en la categoría "libre" si ocupa el primer o segundo lugar en una escala de siete lugares, respecto de derechos políticos y libertades civiles. Los países clasificados así tienen todos las características mínimas de un sistema político democrático, al menos en el momento de la clasificación. Aun cuando reconoce la importancia de la institucionalización, el estudio de Freedom House no pretende medir el grado en que la democracia se ha institucionalizado. Así, su estudio de 1984, publicado en los primeros días del año, clasifica tanto a Nueva Zelanda como a Nigeria en la categoría "libre", aunque ésta última, presumiblemente, había salido de esa categoría con el golpe de Estado del día de Año Nuevo.

tema democrático y la Argentina tenía un gobierno elegido democráticamente. Muchos otros países (entre ellos Perú, Ecuador, Ghana, Nigeria y Turquía) oscilaban, al parecer, entre sistemas democráticos y no democráticos, en un patrón característico de las sociedades pretorianas. Asia oriental, Corea, Singapur, Indonesia y Filipinas se tornaron menos democráticos, Taiwán permaneció no democrática; los estados indochinos sucumbieron a un totalitarismo vietnamita despiadado; y Tailandia y Malasia se quedaron parcialmente democráticos. Por último, los esfuerzos para mover a Hungría, Checoslovaquia y Polonia hacia una política más democrática se vieron detenidos, en todo o en parte, por la acción soviética.

Toda estimación del futuro de la democracia en el mundo debe insertarse en una explicación del porqué prevalecieron estas tendencias mixtas entre los años cincuenta y los ochenta, y por ende en la perspectiva de si continuará la estabilidad global y el predominio de los regímenes democráticos en el mundo. Los analistas antiguos y modernos tienen muchas teorías para explicar el surgimiento y el quiebre de regímenes democráticos. ¿Hasta qué punto explican estas teorías, diversas y contradictorias, lo que ocurrió y lo que no ocurrió después de la segunda guerra mundial y lo que podría ocurrir en los años ochenta?

El pensamiento característico sobre los motivos del surgimiento de regímenes democráticos ha tenido dos puntos focales. Un enfoque se ha centrado en las condiciones previas de la sociedad que favorecen el desarrollo democrático. El segundo enfoque se fija en la índole de los procesos políticos mediante los cuales se produjo ese desarrollo. Analizaremos cada uno de ellos separadamente.

Condiciones Previas de la Democratización

En 1970 Dankwart Rustow publicó un artículo penetrante sobre las "transiciones a la democracia", en el cual critica los estudios que se centraban en las "condiciones previas" de la democratización, porque inducían a establecer desde la correlación entre democracia y otros factores la conclusión de que esos otros factores eran responsables de la democracia. También tendían, sostuvo, a buscar las causas de la democracia primordialmente en factores económicos, sociales, culturales y psicológicos, pero no en los políticos.[7] Las críticas de Rustow tuvieron buena acogida y ayudaron a ofrecer una visión más equilibrada de las complejidades de la democratización. Con todo, sería un error irse totalmente al otro extremo y pasar por alto los factores ambientales que pueden afectar el desarrollo democrático. De hecho, se pueden adelantar argumentos, y así ha ocurrido, en favor de una amplia gama de factores o condiciones previas que acompañan, al parecer, el surgimiento de regímenes de-

7 Dankwart A. Rustow, "Transition to democracy: Toward a Dynamic Model", *Comparative Politics* 2 (1970): 337.

mocráticos. En gran medida, estos factores se pueden agrupar en cuatro categorías amplias: económicas, sociales, externas y culturales.

1 Riqueza Económica e Igualdad

En su crítica, Rustow prestó atención especial a un artículo influyente que publicó Seymour Martin Lipset diez años antes. En este trabajo, Lipset destacó la aparente correlación entre niveles elevados de desarrollo económico y el predominio de sistemas políticos democráticos entre naciones europeas, anglófonas y latinoamericanas. Cuanto "más rica es una nación", postuló, "tanto mayor es la probabilidad de que sostenga la democracia".[8] Su estudio estimuló un alud de análisis posteriores que criticaron, calificaron y refinaron su argumento. Sin embargo, cualesquiera sean las reacciones académicas, su idea básica parecía sensata. Como lo dijo otro estudioso en 1960, "hay una correlación positiva entre desarrollo económico y competitividad política".[9] Un cuarto de siglo después de aquella correlación seguiría, al parecer, existiendo. En 1981, por ejemplo, una comparación de la clasificación de países en términos de desarrollo económico, hecha por el Banco Mundial, con la clasificación de los mismos países en términos de libertad, efectuado por Freedom House, arrojó estos resultados: dos entre treinta y seis países de bajos ingresos se clasificaron como "libres" o democráticos; catorce entre sesenta países de ingreso medio se clasificaron del mismo modo; y dieciocho entre veinticuatro países de economía industrial tuvieron la misma clasificación.[10] A medida que se asciende en la escala económica, mayor probabilidad hay de que un país sea democrático.

La correlación entre riqueza y democracia es, pues, relativamente fuerte. ¿Cómo explicarla? Hay tres posibilidades. Primero, tanto la democracia como la riqueza pueden derivarse de un tercer factor. Al protestantismo, por ejemplo, le atribuyen algunos un papel importante en los orígenes del capitalismo, del desarrollo económico y la democracia. Segundo, la democracia pudo originar la riqueza económica. De hecho, los altos niveles de riqueza económica exigen altas tasas de crecimiento, y las altas tasas de crecimiento no

8 Seymour Martin Lipset, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *American Political Science Review* 53 (1959): 75.

9 James S. Coleman, "Conclusión", en Gabriel A. Almond y James S. Coleman, eds., *The Politics of the Developing Áreas* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1960), 538.

10 Banco Mundial, *World Development Report 1981* (New York: Oxford University Press, 1981), 134-35; y *Freedom at Issue,* N° 64 (1982): 8-9. Véase también la actualización de Seymour Martin Lipset de su análisis anterior, *Political Man: The Social Bases of Politics,* 2da. ed. (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981), 469-76.

se correlacionan con el predominio de sistemas políticos democráticos.[11] Por lo tanto, no parece probable que la riqueza dependa de la democracia; de existir una correlación, la democracia tiene que depender de la riqueza.

La probabilidad de una conexión causal que vaya desde la riqueza hacia la democracia se ve reforzada con los argumentos relativos al porqué esta relación sería plausible. Una economía opulenta, según se dice, permite mayores niveles de alfabetismo, educación y exposición a los medios masivos de comunicación, todos los cuales conducen a la democracia. Una economía opulenta también modera las tensiones del conflicto político; es probable que existan oportunidades de alternativa para los líderes políticos fracasados y la abundancia de recursos económicos por lo general facilita el acomodo y la transacción. Además, una economía industrializada, muy desarrollada, y la compleja sociedad que ella involucra, no se pueden gobernar eficazmente con medios autoritarios. La toma de decisiones se dispersa forzosamente y por lo tanto el poder se comparte y el dominio tiene que basarse en el consentimiento. Por último, en una economía más desarrollada, el ingreso y también, quizá, la riqueza tienden a estar distribuidos más equitativamente que en una economía más pobre. Puesto que democracia, en alguna medida, significa gobierno de la mayoría, la democracia es posible únicamente si la mayoría es una clase media relativamente satisfecha y no una mayoría pobre enfrentada a una oligarquía excesivamente rica. Una clase media mayoritaria, a su vez, puede ser producto de la distribución más o menos igual de la tierra en sociedades agrarias, por más que en otros aspectos sean relativamente pobres, como los Estados Unidos a comienzos del siglo XIX y Costa Rica en el siglo XX. También puede ser consecuencia de un nivel relativamente alto de desarrollo, el cual produce mayor igualdad de ingresos en las sociedades industrializadas, en comparación a aquellas que están en vías de industrialización.

Si estos argumentos son correctos, el desarrollo económico del mundo comunista y del Tercer Mundo debe facilitar el surgimiento de regímenes democráticos. Con todo, hay que ser escéptico respecto de si se justifica una conclusión tan fácil. En primer lugar, está la cuestión del nivel de desarrollo económico que se necesita para per-

11 Esto no significa sostener que la tasa de crecimiento de los regímenes autoritarios es forzosamente más elevada que la de los democráticos, aunque esto puede ocurrir. Véase Robert M. Marsh, "Does Democracy Hinder Economic Development in the Latecomer Developing Nations", *Comparative Social Research* 2 (1979): 215-48; G. William Dick, "Authoritarian Versus Nonauthoritarian Approaches to Economic Development", *Journal of Political Economy* 82 (1974): 817-27, y Erich Weede, "Political Democracy, State Strength and Economic Growth in LDCs: A Cross-National Analysis" (trabajo presentado a la Asamblea Anual de la Sociedad Norteamericana de Ciencia Política, Chicago, 111.: septiembre 1983).

mitir la transición a la democracia. Como lo ha demostrado de modo concluyente Jonathan Sunshine, los países de Europa occidental, en general, se hicieron democráticos cuando su producto interno bruto per cápita llegó al nivel de US$ 300 - US$ 500 (en dólares de 1960). En 1981 tal vez los dos tercios de los países en desarrollo de ingreso medio ya habían alcanzado o sobrepasado aquel nivel de desarrollo. Sin embargo, no eran en su mayoría democráticos. Si es válida la teoría económica, el nivel de desarrollo económico que se necesita para facilitar la transición a la democracia debe ser más alto en el siglo XX de lo que fue en los cien años anteriores a 1950.[12] Además, distintos países todavía pueden transitar a la democracia con niveles muy diversos de desarrollo. España, al fin y al cabo, creció con extremada rapidez durante los años cincuenta y sesenta y se hizo democrática después de la muerte de Francisco Franco, a mediados de los setenta. ¿Habría podido ocurrir esto sin la industrialización, la urbanización y el desarrollo de la clase media que fueron tan centrales en el crecimiento económico español? Es muy probable que no. López Rodó tenía al menos una parte de razón cuando predijo anteriormente que España se haría democrática cuando su ingreso per cápita llegara a US$ 2.000.[13] Pero entonces ¿qué decir del Portugal? Hizo su transición a la democracia simultáneamente, sin haber experimentado el desarrollo económico masivo de España y mientras todavía se hallaba en un nivel mucho más bajo de bienestar económico.

Además, ¿qué hay de la experiencia de los países del cono sur de América latina? Ellos también pasaron por procesos importantes de desarrollo económico y sin embargo se alejaron de la democracia, fenómeno que llevó a Guillermo O'Donnell a desarrollar su teoría del autoritarismo democrático que postula precisamente lo contrario de la teoría de riqueza-democracia de Lipset. Por el contrario, O'Donnell sostuvo que el desarrollo económico, y en particular las presiones derivadas de una fuerte prioridad sobre la sustitución de importaciones, condujeron al surgimiento de formas nuevas, más fuertes y duraderas de gobierno autoritario.[14]

También está la experiencia de los países recientemente industrializados de Asia oriental. En los años sesenta y setenta, estos países no sólo tuvieron las tasas de crecimiento económico más elevadas del mundo, sino que alcanzaron esas tasas mientras, en la mayo-

12 Jonathan Sunshine, "Economic Causes and Consequences of Democracy: A Study in Historical Statistics" (tesis doctoral, Columbia University, 1872), 115.

13 John P. Coverdale, *The Political Transformation of Spain after Franco* (New York: Praeger Publishers, 1979), 1.

14 Guillermo A. O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism* (Berkeley: University of California, Institute for International Studies, 1973), 3-15, 113-14. Hay un análisis de esta teoría en David Collier, ed., *The New Authoritarianism in Latín America* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1979).

ría de los casos, mantenían sistemas muy equitativos de distribución del ingreso. No obstante, ninguno de ellos se hizo más democrático y dos de los países con mejores logros económicos, Corea y Singapur, se hicieron menos democráticos.

Al mismo tiempo, la teoría económica aún puede cumplir un propósito por cuanto concentra la atención en aquellos países donde es más probable que ocurran transiciones a la democracia o a otros tipos de sistemas políticos modernos. A medida que los países se desarrollan económicamente, se los puede imaginar trasladándose a una zona de transición o de elección, en la cual se hace cada vez más difícil mantener las formas tradicionales de gobierno y se necesitan tipos nuevos de instituciones políticas que satisfagan las demandas de una sociedad cada vez más compleja y pongan en práctica las políticas públicas de dicha sociedad. En la clasificación de países por nivel de desarrollo económico que hizo el Banco Mundial en 1981, se podría concebir que la zona de elección comprende el tercio superior de los países de ingreso medio, esto es, los que van desde el número 77 (la República de Corea) al número 96 (España). A éstos cabe agregar a Taiwán, que en cuanto a ingreso queda al medio de este grupo. De dichos veintiún países:

> Siete eran democráticos, de los cuales cuatro (España, Portugal, Venezuela, Grecia) adoptaron la democracia como régimen político después de la segunda guerra mundial, dos junto con la independencia (Israel, Trinidad y Tobago) y uno se había mantenido como democracia durante muchos años (Costa Rica);
> cuatro eran estados burocrático-autoritarios (B-A) del Cono Sur (Brasil, Chile, Argentina, Uruguay);
> cuatro eran países de reciente industrialización de Asia oriental (República de Corea, Taiwán, Singapur, Hong-Kong);
> dos eran comunistas (Rumania y Yugoslavia);
> y los cuatro restantes (Argelia, México, Irán y Sudáfrica) eran ricos en recursos, ideológicamente diversos y políticamente no democráticos.

Dos años más tarde, este grupo de países, rotulados ahora por el Banco Mundial como "países de ingresos medio alto", se había reducido por el paso de España a la categoría de "economías industriales de mercado", pero se había ampliado con el ascenso de Malasia, Líbano y Panamá, y con la transferencia de Irak, desde la categoría de "exportadores de petróleo de ingreso alto".[15]

Si fuera válida la teoría de la riqueza como base de la democracia, se podría predecir un mayor movimiento hacia la democracia entre los veintitantos estados de este grupo, tal vez particularmente

15 Banco Mundial, *Development Report 1981*, 134-35 y *World Development Report 1983* (New York: Oxford University Press, 1983), 148-49.

de parte de los países de reciente industrialización de Asia oriental y los estados burocrático-autoritarios de América del Sur. La experiencia, sin embargo, muestra que lo predecible respecto de estos países de la zona de transición no es el advenimiento de la democracia sino la extinción de las formas políticas existentes. El desarrollo económico obliga a la modificación o al abandono de las instituciones políticas tradicionales; pero no determina cuál sistema político va a reemplazarlos. Eso dependerá de otros factores, como la cultura subyacente de la sociedad, los valores de las élites y las influencias externas.

A fines de los años cincuenta, tanto Cuba como Venezuela iban llegando al nivel de desarrollo económico en que el tipo tradicional de despotismo militar al cual cada uno de ellos se había visto sujeto durante años (Fulgencio Batista Zaldívar, Marcos Pérez Jiménez) ya no era apropiado para las necesidades de la sociedad. Estos despotismos militares tocaron a su fin en 1958 y 1959. Batista cayó frente a un movimiento revolucionario armado que rápidamente tomó y consolidó el poder, nacionalizó la propiedad privada e instaló una dictadura marxista-leninista de amplio alcance. El régimen de Pérez Jiménez se derrumbó como consecuencia del retiro del apoyo de virtualmente todos los grupos principales de la sociedad venezolana. Pero ese derrumbe fue acompañado de la negociación de una serie de pactos entre líderes venezolanos que representaban a los principales grupos políticos y sociales, los que fijaron el marco de un sistema político democrático.[16] A fines de los años cincuenta, el despotismo personalista tradicional tenía sus días contados; lo que no estaba claro era lo que iba a reemplazarlo. Fidel Castro decidió conducir a Cuba en una dirección; Rómulo Betancourt hizo lo propio con Venezuela en otra muy distinta. Quince años más tarde, en circunstancias algo semejantes, el Rey Juan Carlos y Adolfo Suárez en España y Antonio Ramalho Eanes en Portugal tomaron decisiones parecidas en nombre de la democracia. En otro caso, a mediados de los años setenta, estaba claro que el rápido desarrollo económico de Irán había minado la base del régimen de Irán. El Sha no avanzó en el desarrollo de un conjunto más amplio y participativo de instituciones democráticas. Su falta de iniciativa en ese sentido, unida a la decisión o falta de decisión de los jefes militares y a la destreza política de los "mullahs", permitió en el país una revolución religiosa. Con decisiones diferentes y más tempranas de parte de los jefes iraníes, en los años sesenta y setenta, tal vez Irán se hubiera movido en una dirección más democrática.

Si es válido el concepto de zona de transición, el desarrollo económico produce una fase en la historia de una nación en la que las élites políticas y los valores políticos vigentes pueden conformar

16 Véase Jerry Karl, "Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela" (Latin American Program Working Paper 107, The Wilson Center, 1981).

las opciones que determinan decisivamente la evolución futura de la nación. La gama de opciones puede ser limitada. En 1981, por ejemplo, todos los países cuyo producto nacional bruto era de US$ 4.220 o más (aparte de los pequeños estados exportadores de petróleo y Singapur) eran democráticos o bien comunistas. Es concebible que las zonas de transición podían optar por otras alternativas. Irán, evidentemente, persigue con fanatismo un rumbo distinto; es posible que los países de reciente industrialización de Asia occidental y los regímenes burocrático-autoritarios de América latina puedan hallar otras opciones. Hasta aquí, no obstante, los países que han salido de la zona de transición lo han hecho casi siempre como democracias o bien como dictaduras comunistas.

2 Estructura Social

Un segundo conjunto de condiciones previas para la democracia que a menudo son debatidas se refiere al grado en que existe una estructura social bien diferenciada y articulada, con clases sociales, grupos regionales, grupos ocupacionales y grupos étnicos y religiosos, todos relativamente autónomos. Dichos grupos, según se plantea, ofrecen la base para la limitación del poder estatal, y por ende para el control del Estado por parte de la sociedad, y también de las instituciones democráticas como medio más eficaz para ejercer dicho control. Las sociedades que carecen de grupos intermedios autónomos tienen, asimismo, una probabilidad mucho mayor de verse dominadas por un aparato de poder centralizado, ya sea una monarquía absoluta, un despotismo oriental o una dictadura autoritaria o totalitaria.[17] Se puede presentar este argumento en nombre de los grupos y del pluralismo en general, o en nombre de ciertos grupos o tipos de estructura pluralista que se señalan como protagonistas de un papel decisivo para hacer que la democracia sea posible.

De acuerdo con una línea de argumentación, en la sociedad tradicional el pluralismo (incluso el pluralismo en alto grado estratificado) aumenta la probabilidad de desarrollar la democracia estable en la sociedad moderna. El sistema de castas puede ser uno de los motivos por los cuales India ha sido capaz de desarrollar y mantener instituciones democráticas estables.[18]

17 Quienes tengan un concepto más rousseauniano de la democracia tenderán, por cierto, a ver en los grupos intermedios otros tantos obstáculos a la realización de la verdadera democracia. Hay un análisis equilibrado de estos asuntos en Robert A. Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy vs. Control* (New Haven: Yale University Press, 1982). Hay un argumento general en favor de los grupos intermedios, como baluarte contra el totalitarismo, en William Komhauser, *The Politics of Mass Society* (Glencoe, 111.: Free Press, 1959).

18 Véase Lloyd I. y Susanne Hoeber Rudolph, *The Modernity of Tradition: Political Development in India* (Chicago: University of Chicago Press, 1967), 15-154.

De modo más general, se dice que las sociedades donde existe un feudalismo muy desarrollado, incluso una aristocracia capaz de limitar el desarrollo del poder estatal, tienen más probabilidad de evolucionar hacia la democracia que las que carecen de dicho pluralismo social. La historia de Europa occidental frente a Rusia y de Japón frente a China da a entender que bien puede haber algo de cierto en esta teoría. Pero la misma teoría no consigue explicar las diferencias entre América del Norte y América del Sur. De Tocqueville, Louis Hartz y otros atribuyen el sistema democrático de la primera a la ausencia de feudalismo. El fracaso de la democracia en América del Sur, en cambio, se ha atribuido con frecuencia precisamente a un pasado feudal, aun cuando el feudalismo que existió allí fue, desde luego, muy centralizado.[19]

La teoría que acentúa el pluralismo tradicional es, en cierto sentido, lo contrario de la que acentúa la riqueza como condición previa de la democracia. Esta última hace que la democracia dependa del nivel que hayan alcanzado los procesos de desarrollo económico y modernización. La teoría del pluralismo tradicional, en cambio, pone el acento en el punto de partida del proceso, en la índole de la sociedad tradicional. En la expresión de Gaetano Mosca, ¿fue primordialmente una sociedad "feudal" o "burocrática"? Si se lleva esta teoría al extremo, por cierto, ella involucra la predestinación societal: está determinado por anticipado que algunas sociedades van a ser democráticas y otras no.

Pero la manifestación más significativa del argumento de la estructura social no se ocupa de la existencia de una aristocracia feudal, sino de la existencia de una burguesía autónoma. La democracia, dicen los marxistas, es democracia burguesa, que refleja los intereses de esa clase social en particular. Barrington Moore ha readecuado sucintamente la proposición en una formulación más limitada: "Donde no hay burguesía no hay democracia".[20] Este argumento, al parecer tiene mucho a su favor. El desarrollo negativo de la democracia en países del Tercer Mundo, a pesar de su crecimiento económico, puede relacionarse, tal vez, con la naturaleza de dicho crecimiento. Las principales funciones han estado a cargo del Esta-

19 Hay elaboración de estos temas, entre otros, en: Louis Hartz, *The Liberal Tradition in America* (New York: Hancourt Brace, 1955), e id., ed., *The Founding of New Societies* (New York: Harcout Brace, 1964), especialmente M. Morse, "The Heritage of Latin America"; James M. Malloy, ed., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977); Howard J. Wiarda, "Toward a Framework for the Study of Political Change in the Iberio-Latin Tradition", *World Politics* 25 (1973): 206-35; Claude Veliz, *The Centralist Tradition of Latin America* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1970).

20 Barrington Moore, Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy* (Boston: Beacon Press, 1966), 418.

do y de las empresas multinacionales. En consecuencia, el desarrollo económico se ha adelantado al desarrollo de una burguesía. En tales condiciones, sin embargo, donde se ha desarrollado una burguesía, las perspectivas democráticas han sido mayores. El paso a la democracia de Turquía, en los años 40, coincidió con el alejamiento del estatismo "kemalista" y la aparición de un grupo de empresarios independientes. Cosa más significativa, la capacidad de un país en desarrollo de tener una burguesía autóctona y autónoma se relaciona, probablemente, con su tamaño. No es probable que los países de mercados internos pequeños sean capaces de sostener una clase semejante, pero los países grandes sí pueden hacerlo. Este puede ser un factor que explique por qué la India (con un interludio breve) ha sostenido un sistema democrático, y por qué el Brasil, donde se está desarrollando una burguesía autóctona vigorosa, se alejó del autoritarismo burocrático en los años 70 y primeros años 80. En Sudáfrica los empresarios se han contado entre quienes más activamente han tratado de aliviar el "apartheid" y ampliar la democracia en ese país.

El papel, al parecer importante, que cumple la burguesía autónoma en el desarrollo de la democracia destaca la cuestión de la relación entre sistema económico y sistema político. La democracia política es compatible, claramente, tanto con un papel trascendente en la economía para las empresas estatales como con una función importante de un sistema estatal de bienestar y previsión social. No obstante, como lo ha señalado Charles Lindblom (en un volumen que además destaca el conflicto entre empresas y democracia), todas las democracias políticas tienen economías orientadas al mercado, aunque, claro está, no todas las economías orientadas al mercado van emparejadas con sistemas políticos democráticos.[21] Parecería que el mensaje de Lindblom es similar al de Moore: que una economía orientada al mercado, igual que una burguesía, es condición necesaria, pero no suficiente, para la existencia de un sistema político democrático.

¿Por qué debe ser así? Se presentan, a lo menos, dos razones. En lo político, una economía de mercado exige dispersión del poder económico y, en la práctica, casi siempre algún tipo de propiedad privada. La dispersión del poder económico crea alternativas y contrapesos al poder estatal y permite que las élites que controlan el poder económico limiten el poder estatal y exploten los medios económicos para servir sus propios intereses. En lo económico, una economía de mercado parece más proclive a sostener el crecimiento económico que la economía dirigida (aunque esta última, como lo dan a entender el caso soviético y el de Europa oriental, lo hace por un tiempo corto), y por lo tanto es más probable que una economía de mercado dé origen a la riqueza económica y a la consiguiente dis-

21 Charles E. Lindblom, *Politics and Markets* (New York: Basic Books, 1977), 161-69.

tribución más equitativa del ingreso que conforman la infraestructura de la democracia.

Una tercera fuente de presión social autónoma en una dirección democrática puede originarse en los sindicatos. Ellos han desempeñado este papel históricamente en Europa occidental y en los Estados Unidos. En el mundo contemporáneo, los sindicatos también han ocupado una función en las luchas contra la oligarquía racista de Sudáfrica, contra el dominio militar en el Cono Sur y contra la dictadura comunista en Polonia. Al mismo tiempo, la experiencia de estos casos también describe los límites del alcance que, en ausencia de partidos políticos afiliados, puede tener la acción sindical para afectar el cambio político.

En determinadas condiciones, el pluralismo comunitario (esto es, étnico, racial o religioso) puede conducir al desarrollo al menos de formas limitadas de democracia. En muchos casos de tal pluralismo, la democracia puede funcionar únicamente sobre una base asociativa más que mayoritaria.[22] Y aun cuando se organice de este modo, a menudo se derrumbará por la movilidad social que mina el poder de las élites o por la intrusión de fuerzas políticas y militares externas (como en Chipre y Líbano). Aun en las mejores condiciones, la democracia asociativa a menudo sólo puede permanecer estable si se convierte, de hecho, en oligarquía (como en Malasia); esto es, sacrificando la disputa o competencia en aras de mantener la representación.

3 **Entorno Externo**

Las influencias externas pueden tener importancia decisiva en que una sociedad se mueva en una dirección democrática o no democrática. En la medida en que dichas influencias sean más importantes que los factores autóctonos, la democratización es el resultado más de la difusión que del desarrollo. Es concebible que la democracia en el mundo pudiera surgir de una fuente única. Es evidente que no es así. No obstante, sería un error pasar por alto el grado en que buena parte de la democracia del mundo sí tiene un origen común. En 1984, Freedom House clasificó cincuenta y dos países (muchos de ellos pequeñísimos) como "libres".[23] En treinta y tres de estos cincuenta y dos países, la presencia de instituciones democráticas podría atribuirse en gran medida a la influencia británica y estadounidense, ya sea por colonización, gobierno colonial, derrota en la guerra o imposición relativamente directa (como en la Repú-

22 Véanse principalmente las obras de Arend Lijphart, en especial *The Politics of Accommodations: Pluralism and Democracy in the Netherlands,* 2da. ed. (Berkeley: University of California Press, 1975) y *Democracy in Plural Societies: A Comparative Evaluation* (New Haven: Yale University Press, 1977).

23 *Freedom at Issue,* N° 26 (1984): 8-9.

blica Dominicana). Los otros diecinueve países libres, en que la democracia tuvo otro origen, se encuentran, en su mayoría, en Europa occidental o América del Sur. La ampliación de la democracia al mundo no occidental, en la medida en que ha ocurrido, ha sido entonces en buena medida fruto de los esfuerzos estadounidenses.

Desde la Revolución Francesa los ejércitos llevan consigo ideologías políticas. Como ya hemos señalado, dondequiera fueron los ejércitos norteamericanos en la segunda guerra mundial, la democracia iba detrás (en cuatro casos en forma duradera, en un caso en forma transitoria). Dondequiera fueron los ejércitos soviéticos, el comunismo iba detrás. La conquista militar es, naturalmente, una vía para extender la democracia como también otros sistemas políticos. Desde el punto de vista histórico, sin embargo, el colonialismo occidental ha sido el medio más importante de difundir las ideas e instituciones democráticas; pero los resultados permanentes de dicho colonialismo en términos de democracia han sido más bien limitados. En 1983, Freedom House no calificó de "libre" a ninguna ex colonia francesa, estadounidense, holandesa, portuguesa o belga. Varias ex colonias británicas tuvieron esa calificación. Myron Weiner, incluso, ha destacado que "todos los países del tercer mundo que salieron del colonialismo después de la segunda guerra mundial, con una población de un millón de personas a lo menos (y casi todos los países más pequeños también), que ostentan una experiencia democrática ininterrumpida, son ex colonias británicas". Al parecer, el gobierno británico tuvo un efecto notablemente distinto al de otras potencias coloniales. Pero son sólo seis los países que cumplen la condición de Weiner, y una cantidad mucho mayor de antiguas colonias británicas no han mantenido la democracia. La cuestión es, pues, cómo distinguir entre ex colonias británicas. Una posibilidad es que la duración de las instituciones democráticas, después de la independencia, es función de la duración del gobierno británico antes de la independencia. Las colonias en que las instituciones democráticas han echado raíces más firmes son, al parecer, aquellas como India, Sri Lanka y los estados anglófonos de las Antillas, donde el dominio inglés data del siglo XVIII. En cambio, la historia de las ex colonias británicas en África, donde el dominio británico data solamente de fines del siglo XIX, no es tan distinto al de las ex colonias de otras potencias europeas.

En gran medida, el ascenso y la declinación de la democracia a escala mundial es función del ascenso y declinación de los estados democráticos más poderosos. La extensión de la democracia después de la segunda guerra mundial reflejó el poderío de los Estados Unidos. La declinación de la democracia en Asia oriental y América

24 Myron Weiner, "Empirical Democratic Theory", en Myron Weiner y Ergun Ozbudub, eds., *Comparative Elections in Developing Countries* (Washington, D. C.: American Enterprise Institute, manuscrito, 26 (cursiva en el original)).

latina en los años 20 fue en parte reflejo de la contracción de la influencia norteamericana.[25] Esa influencia se siente tanto directamente, derivada de los esfuerzos del gobierno norteamericano para afectar los procesos políticos en otras sociedades, como indirectamente, al entregar un modelo fuerte y exitoso que seguir.

Las influencias regionales externas también pueden ejercer un efecto significativo sobre el desarrollo político dentro de una sociedad. Los gobiernos y partidos políticos de la Comunidad Europea ayudaron a alentar el surgimiento de instituciones democráticas a España y Portugal, y el deseo de ambos países, y Grecia, de ingresar a la comunidad ofreció otro incentivo para que se hicieran democráticos. Aun más allá de los confines de la comunidad, Europa occidental se ha definido, en general, como una comunidad de naciones democráticas, y todo alejamiento significativo de una nación respecto de la norma democrática crearía, evidentemente, una crisis importante en las relaciones intraeuropeas. En alguna medida puede estar ocurriendo algo similar entre los países del Acuerdo de Cartagena. El alejamiento de Chile y el ingreso de Venezuela, a mediados de los años 70, más la transición a la democracia en el Ecuador y el Perú, echaron las bases para identificar la calidad de miembro del acuerdo con la adhesión al gobierno democrático.

En ciertas regiones, pero en forma más evidente en América latina, puede haber tendencias regionales. En términos generales, los gobiernos latinoamericanos se movieron en dirección democrática a fines de los años cincuenta y comienzos de los sesenta, luego en dirección autoritaria a fines de los sesenta y comienzos de los setenta, para volver otra vez a la dirección democrática a fines de los setenta y comienzos de los ochenta. Los motivos de estos desplazamientos regionales no están claros. Tal vez provengan de cuatro factores: desarrollo socioeconómico paralelo simultáneo en las sociedades latinoamericanas; nacimiento de una tendencia por la influencia de una sociedad latinoamericana "modelo" sobre sus vecinas; efecto sobre América latina de una influencia externa común (como la de los Estados Unidos), o alguna combinación de estos factores.

4 Ámbito Cultural

Sidney Verba definió la cultura política de una sociedad como "el sistema de creencias empíricas, símbolos expresivos y valores que define la situación en la cual se produce la acción política".[26] Se presume, pues, que la cultura política está enraizada en la cultura más amplia de una sociedad que comprende esas creencias y esos va-

25 Samuel P. Huntington, *American Politics: The Promise of Disharmony* (Cambridge: Harvard University Press, 1981), 246-59.

26 Sidney Verba, "Comparative Political Culture", en Lucian W. Pye y Sidney Verba, eds.. *Political Culture and Political Development* Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1965), 518.

lores, a menudo con base religiosa, respecto de la índole de la humanidad y de la sociedad, las relaciones entre seres humanos y la relación entre los individuos y un ser trascendente. Parece que existen diferencias significativas entre sociedades que tienen tradiciones culturales diferentes, en cuanto a su receptividad hacia la democracia.

Como lo han señalado muchos estudiosos, ha existido una correlación histórica entre protestantismo y democracia. En el mundo contemporáneo, virtualmente todos los países de población europea y mayoría protestante (menos Alemania oriental) tienen gobiernos democráticos.[27] En cambio, el caso del catolicismo, en particular en los países latinos, es más ambivalente. Con frecuencia se ha sostenido que, históricamente, existió una oposición natural entre catolicismo y democracia. En términos generales, las instituciones democráticas se desarrollaron en Europa más tarde y con menos seguridad en los países católicos que en los protestantes. Pero, en términos generales, estos países también se desarrollaron económicamente después que los protestantes, por tanto, es difícil distinguir entre el efecto de la economía y el de la religión. Es concebible que la influencia de esta última sobre la política haya podido transmitirse mediante su efecto sobre el desarrollo económico y el advenimiento de una clase empresarial. En cambio, con el desarrollo económico, el papel de la Iglesia cambió y en la mayoría de los países católicos la Iglesia hoy se identifica con el apoyo a la democracia.

El Islam, asimismo, ha sido inhóspito para la democracia. De treinta y seis países con mayoría musulmana, Freedom House calificó a veintiuno, en 1984, de "no libres", quince de "parcialmente libres" y ninguno de "libre". El único país islámico que mantuvo una democracia siquiera de modo intermitente después de la segunda guerra mundial fue Turquía que, bajo Mustafá Kemal, había rechazado expresamente su tradición islámica y se definió como república seglar. El único país árabe que mantuvo la democracia por algún tiempo, aunque reducida a alcances comunitarios, fue Líbano, con una población cristiana en el 40 a 50 por ciento, y cuyas instituciones democráticas se derrumbaron cuando la mayoría musulmana se afirmó en los años setenta. De modo parecido, tanto el confucianismo como el budismo han conducido a gobiernos autoritarios, aun en casos como el de Corea, Taiwán y Singapur, donde se han dado las condiciones previas para la democracia. En India y Japón, además, las culturas tradicionales hindú y shinto no impidieron por lo menos el desarrollo de las instituciones democráticas y bien pudieron haberlo alentado.

¿Cómo explicar estas diferencias? Los aspectos tanto doctrinales como estructurales de las religiones tal vez desempeñan un papel. Al nivel más obvio, las culturas de índole integrista, es decir, en las

27 La correlación estadística entre protestantismo y democracia se encuentra en Kenneth A. Bollen, "Political Democracy and the Timing of *De*velonment", *American Sociological Review* 44 (1979), 572-87.

que los fines intermedios y últimos se relacionan íntimamente, son al parecer menos favorables a la democracia. En el Islam, por ejemplo, no hay distingos entre religión y política, ni entre lo espiritual y lo material, y la participación política fue siempre un concepto foráneo.[28] De manera similar, en China el confucianismo fue hostil, en general, hacia los organismos independientes del Estado y la cultura se concebía como una entidad total, que no se podía cambiar en parte sin amenazar el todo. Las culturas instrumentales, en cambio, se caracterizan por un amplio sector de fines intermedios separado de los fines últimos e independiente de ellos, "por lo que los fines últimos no tiñen cada acto concreto".[29] La tradición hindú, por ejemplo, es relativamente tolerante de la diversidad. S. N. Eisenstadt ha escrito que las "orientaciones religiosas y culturales básicas, la identidad cultural específica de la civilización india no estaba forzosamente unida a ningún marco político o imperial particular. . ."[30]

En conjunto, pues, la cultura integrista es más resistente al cambio, y cuando hay un cambio en un elemento significativo de la cultura, toda la cultura se pone en tela de juicio o se reemplaza, o se destruye. En la cultura instrumental, por lo tanto el cambio puede producirse progresivamente. Por consiguiente, hay menos resistencia a la adaptación de formas políticas nuevas, tales como las instituciones democráticas, y la adaptación puede ser un proceso extenso que de por sí facilita el desarrollo de una democracia estable.

En cuanto a la cultura más estrechamente política de una sociedad, parece razonable prever que el predominio de algunos valores y creencias va a conducir a la democracia más que otros. Una cultura política que valora las relaciones en alto grado jerárquicas y la diferencia extrema hacia la autoridad, es presumiblemente terreno menos fértil para la democracia que otra que no lo hace. De modo similar, una cultura en que existe un alto grado de confianza mutua entre los miembros de la sociedad será probablemente más propicia a la democracia que otra en que las relaciones interpersonales se caracterizan, más generalmente, por la suspicacia, la hostilidad y la desconfianza. La voluntad de tolerar la diversidad y el conflicto entre grupos, y de reconocer la legitimidad del compromiso también deben ser útiles al desarrollo democrático. Las sociedades en que se acentúa mucho la necesidad de adquirir poder y poco la de

28 Véase Daniel Pipes, *In the Path of God: Islam and Political Power* (New York: Basic Books, 1983), 48-69, 144-47.

29 David E. Apter, *The Politics of Modernization* (Chicago: University of Chicago Press, 1965), 85.

30 S. N. Eisenstadt, "Transformaron of Social, Political, and Cultural Orders in Modemization", *American Sociological Review* 30 (1965): 668. En contraste con la tradición hindú, escribe Eisenstadt, "la identidad entre comunidades políticas y religiosas representa una semejanza muy importante entre las sociedades chinas e islámicas" (p. 663).

adaptarse a los demás tienen mayor propensión a tener regímenes autoritarios o totalitarios. Los expertos en ciencias sociales han procurado comparar sociedades en estas distintas dimensiones, pero las pruebas son fragmentarias y difíciles de sistematizar.[31] Además, por cierto, aun cuando se observa que ciertos valores y creencias se correlacionan con la presencia de instituciones democráticas, queda en pie la pregunta acerca de la relación entre ellas desde el punto de vista del desarrollo. ¿En qué medida el desarrollo de una cultura política predemocrática tiene que anteceder al desarrollo de instituciones democráticas? ¿O tienden las dos cosas a desarrollarse simultáneamente con el funcionamiento exitoso de las instituciones democráticas, creadas posiblemente por otros motivos, generando la adhesión a esas creencias y valores democráticos?[32]

Procesos de Democratización

El modelo de democratización que ha inspirado muchos debates sobre el tema es el de Gran Bretaña, con su majestuosa marcha desde los derechos cívicos a los derechos políticos, y de éstos a los derechos sociales, con el desarrollo gradual de la supremacía parlamentaria y del gobierno de gabinete, con la extensión creciente del sufragio a lo largo de un siglo. Es básicamente un modelo lineal. El modelo de Dankwart A. Rustow, basado en la experiencia sueca: unidad nacional, lucha política prolongada o inconducente, una decisión consciente de adoptar reglas democráticas, acostumbramiento al funcionamiento de tales reglas, también involucra una progresión lineal simple. "Los ingredientes —dice— hay que reunidos uno por uno".[33]

Estos modelos básicos reflejan primordialmente la experiencia europea durante el siglo que terminó en 1920 y la experiencia de ciertos países de América latina (como la Argentina en 1920 y Chile hasta 1973).

Hay otros dos modelos que han sido en general más pertinentes que el modelo lineal para la experiencia de los países del Tercer Mundo. Uno es el modelo cíclico de despotismo y democracia alternados. En tal caso, élites claves aceptan normalmente, al menos en la superficie, la legitimidad de las formas democráticas. Se realizan elecciones periódicamente, pero rara vez hay una sucesión sostenida

31 Véase Pye y Verba, *Political Culture and Political Development;* R. Dahl, *Polyarchy,* 124-87; Gabriel A. Almond y Sidney Verba, *The Civic Culture* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1963); David McLelland, *The Achieving Society* (Princeton, N. J.: D. Van Nostrand, 1961).

32 En cuanto a argumentos sobre la prioridad de los valores democráticos, véase la argumentación de Dahl sobre la Argentina, *Polyarchy,* 137-40 y la modificación que hace Tumin en Barrington Moore, en "The Theory of Democratic Development: A Critical Revisión", *Theory and Society* 11 (1982): 143.

33 Rustow, "Transitions to Democracy", 361.

de gobiernos que lleguen al poder mediante elecciones. Los gobiernos surgen de intervenciones militares con tanta frecuencia como de comicios electorales. Dichas intervenciones tienden a producirse cuando un partido radical gana o parece que está a punto de ganar una elección; cuando el gobierno establecido amenaza o parece que amenaza las prerrogativas de las fuerzas armadas; o cuando el gobierno parece incapaz de conducir eficazmente la economía y mantener el orden público. Una vez que tome el poder una junta militar, ella normalmente promete devolver el poder a un gobierno civil. Con el tiempo así lo hace, aunque sólo sea para reducir al mínimo la división dentro de las fuerzas armadas y escapar de su propia incapacidad para gobernar con eficiencia. En una situación pretoriana como ésta, ni las instituciones autoritarias ni las democráticas se institucionalizan efectivamente. Una vez que los países entran a una situación crítica como la descrita, parece que les resulta extremadamente difícil salir de ella. En muchos sentidos, los países que han tenido un gobierno autoritario relativamente estable (como España y Portugal) tienen mayor probabilidad de pasar a ser democracias relativamente estables que los países (como Perú, Ecuador, Bolivia, Argentina, Ghana, Nigeria) que han oscilado constantemente entre despotismo y democracia. En estos últimos países, ni las normas democráticas ni las autoritarias tienen raíces profundas entre las élites políticas pertinentes, en tanto que en los primeros al amplio consenso de aceptación de normas autoritarias siguió a un amplio consenso de aceptación de las democráticas. En un caso, la alternancia de la democracia y despotismo es el sistema político; en el otro, el paso del despotismo estable a la democracia estable es un cambio de sistema político.

Un tercer modelo no es ni lineal ni cíclico, sino dialéctico. En este caso, el desarrollo de una clase media conduce a mayores presiones sobre los regímenes autoritarios en favor de mayor participación y debate. En algún momento se produce un quiebre total, tal vez en lo que en otra obra he llamado "el rompimiento urbano", el derrocamiento del régimen autoritario existente y la instalación de uno democrático.[34] No obstante, el nuevo régimen encuentra difícil o imposible gobernar con eficacia. Se produce una reacción brusca, con el derrocamiento del sistema democrático y la instalación de un régimen autoritario (normalmente de derecha). Con el tiempo, sin embargo, este régimen se derrumba y hay una transición hacia un sistema democrático más estable, más equilibrado y de mayor duración. Este modelo vale, a grandes rasgos, para la historia de varios países, entre ellos Alemania, Italia, Austria, Grecia y España.

Las teorías de desarrollo político en general, y de democratización en particular, en su mayoría ven que estos procesos abarcan distintos elementos. El orden en que aparecen dichos elementos

34 Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press).

puede tener consecuencias importantes para los resultados globales del proceso. Varias teorías han propuesto, por ejemplo, que el proceso global de desarrollo preferible para un país es el de definir primero su propia identidad, luego organizar instituciones eficaces de autoridad, y después ampliar la participación política. Se "maximizan las probabilidades del desarrollo de un sistema político de manera no violenta, no autoritaria, y por fin democráticamente estable", sostiene Eric Nordlinger, cuando se presenta esta secuencia.[35] De modo algo paralelo, se ha dicho también que si se han de evitar la inestabilidad y la violencia, el desarrollo de instituciones políticas de base amplia para la participación política, tales como los sistemas electorales y de partidos, debe coincidir con la extensión de la participación política, o precederla. Del mismo modo, Robert A. Dahl destaca la mayor probabilidad de éxito, en las transiciones a la democracia (o poliarquía, según su expresión), si la extensión de la competencia política precede a la extensión de la participación.[36]

Todas estas teorías, pues, destacan la conveniencia, para el desarrollo final de una democracia estable, de la ampliación de aquella participación política que se presenta relativamente tarde en la secuencia de cambio. No obstante, dada la conveniencia ampliamente aceptada de la participación política (incluso en los regímenes totalitarios) y los grandes incrementos en la movilización social (tales como urbanización, alfabetismo y uso de los medios de comunicación) que produce el desarrollo económico, las tendencias prevalecientes en el mundo contemporáneo apuntan a que la participación se amplíe a comienzos del proceso de desarrollo, antes de la competencia o junto con ella. Tal podría ser un motivo por el cual el desarrollo económico del Tercer Mundo no ha alentado la aparición de regímenes estables más democráticos. Hoy, el único caso notable en que la competencia se desarrolló claramente con anterioridad a la participación es Sudáfrica. Por tanto, de acuerdo con la tesis de Dahl, las perspectivas de desarrollo democrático deben ser superiores en Sudáfrica que en otros lugares de África.

A menudo se piensa que como la democracia involucra al gobierno del pueblo en mayor grado que ningún otro, el pueblo desempeña, pues, un papel más importante en su nacimiento que en otras formas de gobierno. Pero de hecho, a los regímenes democráti-

35 Eric A. Nordlinger, "Political Development: Time Sequences and Rates of Change", *World Politics* 20 (1968): 494-530; Dankwart A. Rustow, *A World of Nations* (Washington, D. C.: Brookings Institution, 1967), 126 y sigs.; Leonard Binder et al., C*rises and Sequences in Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1971), 310-313.

36 Dahl, *Polyarchy*, 33-40; Huntington, *Political Order* esp. pp. 32-59, 78-92. Véase también Richard A. Pride, *Origins of Democracy: A Cross-National Study of Mobilization, Party Systems, and Democratic Stability*, Comparative Politics series, Vol. 1 (Beverly Hills: Sage Publications, 1970).

cos rara vez, o nunca, los ha instituido la acción popular masiva. La democracia ha surgido de arriba hacia abajo con tanta frecuencia como de abajo hacia arriba; es tan probable que provenga de la oligarquía como de la protesta contra la oligarquía. Los disidentes apasionados del gobierno autoritario y los encargados de los principios democráticos, los Tom Paine de este mundo, no crean instituciones democráticas; para eso hacen falta los James Madison. Esas instituciones son fruto de negociaciones y compromisos entre élites políticas que calculan sus propios intereses y deseos. Se producen, como lo sostuvo Rustow, cuando los líderes políticos deciden "aceptar la existencia de la diversidad en la unidad y, con tal fin, institucionalizan algún aspecto crucial del procedimiento democrático". Los líderes políticos tal vez hagan esto porque están convencidos de la superioridad ética y política de la democracia y ven, por tanto, la democracia como un fin en sí mismo. Es más probable, sin embargo, que vean la democracia como un medio para otros fines, tales como la prolongación de su propio poder, obtener legitimidad internacional, minimizar la oposición interna y reducir la probabilidad de violencia civil, con todo lo cual ellos probablemente sufrirían. Por tanto, en palabras de Rustow, cualquier institución que se decida "les parecerá de segundo orden a todas las partes principales interesadas".[37] Se podría parafrasear a Reinhold Niebuhr: la capacidad de las élites para transar hace que la democracia sea posible, la inclinación de las élites a la violencia hace que para ellas la democracia sea deseable.

En los decenios posteriores a la segunda guerra mundial se instauraron regímenes democráticos, habitualmente en países independientes, mediante uno de dos procedimientos o alguna combinación de ambos. El reemplazo se produce cuando un régimen autoritario se derrumba o es derrocado como consecuencia de derrota militar, catástrofe económica o el retiro del apoyo de grupos importantes de la población. A sus dirigentes los matan o encarcelan, o bien huyen del país o se retiran de la política. Los jefes de los grupos que ahora son los dominantes y que no participaron activamente en el régimen autoritario se ponen de acuerdo entre ellos para instaurar un sistema democrático. El acuerdo se alcanza, en general, muy pronto, debido a la experiencia previa con la democracia y porque las élites políticas interesadas ven la instauración de ésta como la solución "obvia", como ocurrió en Venezuela en 1952 y en Grecia en 1974. O bien puede surgir de una pugna política entre élites con visiones diferentes acerca del porvenir de su patria, de la cual salen vencedores los dirigentes comprometidos con la democracia (así sucedió en Portugal en 1975-1976). Este proceso puede comprender, como ocurrió en Venezuela, una serie de pactos negociados entre los grupos interesados capaces de abarcar la política económica y el papel de las instituciones (como la Iglesia y el ejército), además de los procedimientos para elegir un gobierno. Un punto crítico en torno

37 Rustow, "Transitions to Democracy", 355-57.

al cual deben ponerse de acuerdo las élites constituyentes es el tratamiento que se les dará a quienes participaron activamente en el régimen autoritario anterior.[38]

El otro proceso de instauración de un régimen democrático podría denominarse transformación. En este caso, las élites de un sistema autoritario concluyen, por una u otra razón, en que el sistema que habían dirigido y del cual se beneficiaron, según es de presumir, ya no satisface sus necesidades ni las de su sociedad. Toman, pues, la iniciativa de modificar el sistema político existente y transformarlo en democrático. En este caso, aun cuando bien pueden existir diversas presiones internas y externas en favor del cambio, la iniciativa de ponerlo en pie surge de los gobernantes. La transformación, como dice Juan Linz, significa el "cambio por reforma y no por ruptura".[39] Entre los ejemplos notables se cuentan, desde luego, Gran Bretaña en el siglo XIX y después de la segunda guerra mundial, Turquía en los años cuarenta, España en los setenta y el Brasil en los setenta y ochenta. Es típico que los dirigentes de la transformación encaren todos los problemas del reformador político y deban maniobrar con destreza entre los recalcitrantes que se oponen a cualquier democratización, por un lado, y los grupos disidentes y opositores comprometidos que exigen la disolución inmediata del sistema autoritario, por el otro. Para que tengan éxito es indispensable que se les perciba en control de la situación, actuando desde una posición de fuerza y no bajo presión e imponiendo el ritmo del cambio.

El proceso de reemplazo exige transacción y acuerdo entre élites que no han formado parte del gobierno autoritario. El proceso de transformación exige un liderazgo hábil de parte de las élites que están en el gobierno y un acuerdo entre ellas. En ninguno de estos casos es indispensable que haya armonía entre las élites que están con el régimen y las que no lo están. Esta situación permite que se produzcan el reemplazo y la transformación, porque es mucho más difícil llegar a acuerdo entre grupos que están dentro y grupos que están fuera, que poner de acuerdo entre sí a los grupos que están dentro o a los grupos que están fuera. Con la excepción de Costa Rica en 1948, cuesta encontrar un caso en que un sistema democrático de alguna duración surgiera de un acuerdo expreso entre los líderes de un régimen y los líderes de la oposición armada contraria a ese régimen.

"Mientras los intereses creados se opongan a los cambios que conducen a un mundo menos opresor", sostiene Barrington Moore,

38 John H. Herz, "On Re-establishing Democracy after the Downfall of Authoritarian or Dictatorial Régimes", *Comparative Politics* 10 (1978): 599-62.

39 Juan Linz, "Crisis, Breakdown, and Re-equilibration", en Juan Linz y Alfred Stepan, eds., *The Breakdown of Democratic Régimes* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978), 45.

"ningún compromiso con una sociedad libre puede desligarse de algún concepto de coerción revolucionaria".[40] Su tesis es que la libertad y la democracia pueden comenzar por un baño de sangre y que dicha alternativa bien puede imponer menores costos que la de la reforma paulatina. Pero ¿cuándo, en la historia del mundo, la revolución violenta ha producido un régimen democrático estable en un Estado independiente? La "coerción revolucionaria" puede derrocar un régimen autoritario, pero, otra vez con excepción de Costa Rica en 1948, las insurgencias guerrilleras no instauran regímenes democráticos. Todos los opositores revolucionarios de los regímenes autoritarios se autotitulan democráticos; una vez que alcanzan el poder por medio de la violencia, casi todos se revelan, a su vez, autoritarios y a menudo imponen un régimen aun más represivo que el destituido. Así, pues, los regímenes autoritarios, en su mayoría, se ven reemplazados por otros regímenes autoritarios; la sucesión democrática exige un mínimo de violencia. "En el futuro, como en el pasado", termina diciendo Dahl en su estudio de esta materia, "las poliarquías y cuasipolioarquías estables surgirán, con mayor probabilidad de procesos evolutivos lentos que del derrocamiento revolucionario de las hegemonías existentes".[41]

Las Perspectivas de Democracia

Este panorama breve e informal de las condiciones previas y de los procesos que conducen al surgimiento de regímenes democráticos recomienda cautela en cualquier intento de pronosticar si van a existir más países democráticos. Sería útil, con todo, intentar un resumen de las modestas conclusiones que al parecer se derivan de este panorama. Respecto de las condiciones previas, hay numerosos factores que ayudan al surgimiento de la democracia en una sociedad: los niveles más altos de bienestar económico; la ausencia de desigualdades extremas en riqueza e ingresos; mayor pluralismo social, en especial la existencia de una burguesía fuerte y autónoma; una economía más orientada al mercado; mayor influencia frente a la sociedad de estados democráticos existentes; y una cultura menos monista y más tolerante a la diversidad y la transacción. Ninguna de estas condiciones previas es suficiente para conducir al desarrollo democrático. Con excepción, posiblemente, de una economía de mercado, ninguna condición previa, por sí sola, basta para producir semejante situación. Para que surja la democracia hace falta alguna combinación de estas condiciones previas, pero la índole de dicha combinación puede variar mucho entre un caso y otro. También es preciso fijarse no sólo en cuáles condiciones previas deben estar presentes sino también en el peso negativo de toda condición previa que falte. La ausencia fuerte de una condición favorable, o, a la in-

40 Moore, *Social Origins of Dictatorship*, 508.
41 Dahl, *Polyarchy*, p. 45.

versa, la presencia de una condición negativa fuerte, que supera la presencia de condiciones que serían de otro modo favorables, puede impedir el desarrollo de la democracia. En cuanto a tradición cultural, desarrollo económico y estructura social, Checoslovaquia sería ciertamente una democracia hoy en día (y también Hungría y Polonia, probablemente) si no fuera por el superior veto de la presencia soviética. De modo similar, la probreza extrema, las desigualdades económicas extremas, o bien las tradiciones islámicas o confucionistas muy arraigadas, podrían tener un efecto comparable en África, América Central, o el Medio Oriente y Asia Sudoriental.

Respecto de los procesos necesarios para producir la democracia, parecería que uno de los requisitos centrales es que las élites establecidas dentro de un sistema autoritario o las élites sucesoras, posteriores al colapso de un sistema autoritario, vean sus propios intereses favorecidos por la instauración de instituciones democráticas. La probabilidad de que surja la democracia se acentuará en la medida en que la transición pueda ser paulatina, en que la introducción de la impugnación preceda a la expansión de la participación política, y en que el papel de la violencia en la transición se reduzca al mínimo. La probabilidad de democratización disminuye bruscamente en la medida en que la vida política en una sociedad se torne altamente polarizada y signifique un conflicto violento entre fuerzas sociales.

Posibilidad de Cambios de Régimen

En la perspectiva de estas generalizaciones, las perspectivas de evolución democrática en los años de 1980 son mayores, probablemente, en los estados burocrático-autoritarios de América del Sur. Las tradiciones culturales, los niveles de desarrollo económico, la experiencia democrática anterior, el pluralismo social (aunque las burguesías son débiles, fuera de Brasil) y los deseos de las élites de emular los modelos europeos y norteamericanos, todo favorece el movimiento hacia la democracia en estos países. Sin embargo, la polarización y la violencia que se han producido (particularmente en Argentina y Chile) podrían dificultar dicho movimiento. Las perspectivas de un sistema democrático relativamente estable deberían ser mayores en Brasil. A comienzos de los años setenta, las autoridades del régimen brasileño iniciaron un proceso de distensión y relajaron paulatinamente los controles autoritarios que se habían impuesto en los años sesenta. Ya a comienzos de los años ochenta, el Brasil había adquirido muchas de las características de un sistema democrático. La deficiencia principal era la ausencia de elecciones populares para nombrar al Jefe de Estado, pero se contaban, en general, con que las habría con certeza en algún momento durante los años ochenta. El carácter paulatino del proceso brasileño, el nivel relativamente bajo de violencia que lo acompañó, además del reconocimiento generalizado, entre los grupos de élite, de la importan-

cia de no perturbarlo de ninguna manera, todo parecía aumentar las perspectivas de la democracia.

En Argentina, los fracasos económicos y militares del régimen autoritario condujeron a un tránsito a la democracia mucho más espectacular y rápido, en 1983. Parecería que las probabilidades de que este reemplazo se mantuviera dependían de tres factores: la capacidad del gobierno de Alfonsín para resolver los problemas económicos que enfrentaba; el grado en que las élites peronistas, además de las radicales, estuvieran dispuestas a atenerse a reglas democráticas; y el grado en que la cúpula militar quedase efectivamente excluida* del poder o llegase a identificar sus intereses con la mantención de un régimen democrático. Los otros dos países del cono sur que tienen regímenes burocrático-autoritarios, Chile y Uruguay, son los dos países sudamericanos que tuvieron antaño las tradiciones democráticas más firmes. No obstante, en 1984 el gobierno autoritario no había perdido ni su legitimidad ni su eficacia en ninguno de los dos países, hasta el punto en que ya no pudiera sostenerse y pudiera producirse un proceso de reemplazo (como ocurrió en Argentina). Tampoco los jefes de ninguno de los dos regímenes habían iniciado un proceso significativo de transformación para democratizar su sistema (como ocurrió en Brasil). Con todo, los cambios en Brasil y Argentina no pueden dejar de ejercer un efecto sobre el desarrollo político de los países más pequeños.

La probabilidad de un movimiento en dirección democrática en los países recientemente industrializados de Asia sudoriental es mucho menor que en los estados burocrático-autoritarios de América latina. La base económica de la democracia está comenzando a existir, indudablemente, y si su desarrollo económico continúa a tasas siquiera parecidas a las de los años sesenta y setenta, esos estados pronto constituirán un escenario propicio para la democracia, sobre todo si se considera que generalmente han tenido y mantenido una distribución relativamente pareja del ingreso. Además, los Estados Unidos, Gran Bretaña y Japón son las principales influencias externas que actúan sobre estas sociedades. Todos estos factores favorecen la evolución democrática. Por otra parte, las tradiciones culturales, la estructura social y una debilidad generalizada de normas democráticas entre las élites claves impiden el movimiento hacia la democracia. En cierta medida, los estados de Asia sudoriental plantean dramáticamente la disyuntiva de si la economía o la cultura ejerce mayor influencia sobre el desarrollo político. También se puede especular sobre si la expansión del cristianismo en Corea puede crear un contexto cultural más favorable a la democracia.

Entre otras sociedades menos desarrolladas de Asia sudoriental, las perspectivas de democracia son sin duda más altas, pero nunca muy altas, en las Filipinas. No es probable que el gobierno de Ferdinand Mateos intente transformarse, por lo que todo esfuerzo por crear un régimen democrático debe aguardar el término del régimen. Hasta ese momento, la influencia de los Estados Unidos, la an-

terior experiencia democrática, el pluralismo social (incluso la influencia de la Iglesia Católica) y el acuerdo general entre los líderes políticos de oposición respecto de la conveniencia de un retorno a la democracia, son factores que en conjunto deben ofrecer apoyo a un movimiento en tal dirección. Por otra parte, los líderes militares tal vez no apoyen las normas democráticas y la existencia de una insurgencia radical comprometida con la violencia, más una tendencia general al uso de la violencia dentro de la sociedad, pueden estorbar la transición. Es concebible que el desarrollo filipino siga el modelo dialéctico que se analizó más arriba, en el cual (como ocurrió en Venezuela) una experiencia inicial de democracia se ve interrumpida por un interludio autoritario personalista que luego se derrumba y surge un régimen democrático nuevo, más estable, por acuerdo entre líderes políticos.

Entre los países islámicos, en particular los del Medio Oriente, las perspectivas de evolución democrática parecen bajas. El renacimiento islámico y en particular el surgimiento del fundamentalismo shiíta, parecería que reduce aún más la probabilidad de un desarrollo democrático, especialmente porque con frecuencia se identifica a la democracia con las mismas influencias occidentales que el renacimiento religioso rechaza. Además, muchos de los estados islámicos son pobrísimos. Los que son ricos, en cambio, lo son debido al petróleo, el cual está controlado por el Estado y por tanto acentúa el poder estatal en general y de la burocracia en particular. Arabia Saudita y algunos de los países árabes más pequeños del Golfo, ricos en petróleo, de vez en cuando han hecho ademanes modestos hacia la introducción de instituciones democráticas, pero éstas no han prosperado y a menudo se han anulado.

Debido a su pobreza o a la violencia de su vida política, es improbable que los países africanos, en su mayoría, avancen en dirección a la democracia. Aquellos países africanos y latinoamericanos que adbirieron en el pasado al patrón cíclico de sistemas democráticos y autoritarios alternados persistirán probablemente en este patrón básico, como lo señala el caso de Nigeria, a menos que se produzcan cambios más fundamentales en su infraestructura económica y social. En Sudáfrica, en cambio, el nivel relativamente alto de desarrollo económico, unido a factores tales como la creciente voluntad de la minoría blanca de participar en política, la modesta ampliación de esa minoría hasta abarcar a los mestizos y asiáticos y la influencia de las normas occidentales, todo ello ofrece una base para avanzar en una dirección más democrática. No obstante, esa misma base se ve contrariada por las desigualdades, los temores y odios que separan a los negros y a los blancos.

En ciertos países pequeños la democracia puede surgir como consecuencia de un esfuerzo foráneo masivo. Esto ocurrió efectivamente en la República Dominicana: en 1984 estaba sucediendo, al parecer, en Grenada; podría quizás acontecer, con un altísimo costo, en El Salvador.

La probabilidad de desarrollo democrático en Europa oriental es virtualmente nula. La presencia soviética es un obstáculo decisivo dominante, por favorables que puedan ser otras condiciones en países como Checoslovaquia, Hungría y Polonia. La democratización podría producirse en estas sociedades únicamente si la Unión Soviética se viera fuertemente debilitada por ia guerra, por trastornos internos o por un derrumbe económico (ninguna de cuyas alternativas parece probable) o bien si la Unión Soviética llegase a estimar que la democratización de Europa oriental no amenaza sus intereses (lo que tampoco parece probable).

Dejando de lado la cuestión de la intervención soviética, un asunto más general se refiere al patrón de evolución interno de los estados comunistas. Durante casi cuatro decenios, después de la segunda guerra mundial, ningún país democrático, con la posible y dudosa excepción de Checoslovaquia en 1948, se hizo comunista y ningún país comunista se hizo democrático debido a causas internas. En cambio, los regímenes autoritarios se vieron reemplazados por regímenes democráticos o bien por regímenes comunistas, y los regímenes democráticos se vieron reemplazados por regímenes autoritarios. En su primera fase, los estados comunistas se aproximaban, en general, al modelo totalitario, donde la ideología y el partido desempeñaban papeles centrales y se realizaban esfuerzos masivos por adoctrinar y movilizar a la población, y extender el control del partido a todas las instituciones de la sociedad. Con el tiempo, sin embargo, los regímenes comunistas también tienden a cambiar y a hacerse menos totalitarios y más autoritarios. La importancia de la ideología y la movilización disminuye, el estancamiento burocrático reemplaza el fervor ideológico y el partido deja de ser tanto una élite dedicada y pasa a ser más bien un mecanismo de favoritismo. En ciertos casos la influencia militar aumenta significativamente. Entonces surge la interrogante: los regímenes comunistas autoritarios, en ausencia del control soviético, ¿serán más susceptibles al movimiento hacia la democracia que los regímenes comunistas totalitarios?

La respuesta a esa pregunta bien puede depender de la medida en que los regímenes comunistas autoritarios permitan que se desarrolle una economía orientada al mercado. Los postulados fundamentales del comunismo dan a entender que una evolución semejante es improbable. El comunismo no es, como sostenía Karl Marx, producto de la democracia capitalista; tampoco es simplemente una "enfermedad de la transición" a la democracia capitalista, en palabras de Rostow.[42] Es, en cambio, una alternativa a la democracia capitalista, cuyo principio orientador es el sometimiento del desarrollo económico al control político. Aun cuando se haga más autoritario y menos totalitario, el sistema político comunista tiende a

42 Walt Rostow, *The Stage of Economic Growth* (Cambridge University Press, 1962), p. 162.

asegurar que el desarrollo económico no alcance ni el nivel ni la forma que conduzca a la democracia.

Los Estados Unidos y la Democracia Mundial

La capacidad de los Estados Unidos para afectar el desarrollo de la democracia en otros países es limitada. Es poco lo que los Estados Unidos o cualquier otro país pueden hacer por cambiar la tradición cultural y la estructura social básicas de otra sociedad, o por promover la transacción entre aquellos grupos de esa sociedad que han estado matándose entre sí. No obstante, dentro de los límites restringidos de lo posible, Estados Unidos podría contribuir de cuatro maneras al desarrollo democrático en otros países.

Primero, puede ayudar al desarrollo económico de los países pobres y promover una distribución más equitativa del ingreso y la riqueza en esos países. Segundo, puede estimular a los países en desarrollo a que promuevan las economías de mercado y el desarrollo de clases burguesas vigorosas. Tercero, puede reorganizar su propio poder económico, militar y político, de manera de ejercer en los asuntos mundiales una influencia mayor a la que ha ejercido hasta ahora. Por último, puede elaborar un programa concertado con miras a animar y ayudar a las élites de los países que entran en la "zona de transición", a que hagan avanzar a sus países en una dirección más democrática.

Semejantes esfuerzos podrían ejercer una modesta influencia sobre el desarrollo de la democracia en otros países. En general, sin embargo, este panorama de las condiciones previas para la democratización y los procesos de ésta conducen a la conclusión de que, con escasas excepciones, las perspectivas de extender la democracia a otras sociedades no son grandes. Estas perspectivas mejorarían considerablemente sólo si hubiera interrupciones importantes en las tendencias actuales; si, por ejemplo, el desarrollo económico del Tercer Mundo avanzara a una velocidad mucho mayor y tuviera un efecto mucho más positivo sobre el desarrollo de la democracia que el que ha tenido hasta ahora, o si Estados Unidos reinstituyera en el mundo una hegemonía comparable a la que tuvo en los años cuarenta y cincuenta. En ausencia de acontecimientos como éstos, no es probable que se produzca un aumento de consideración en el número de regímenes democráticos en el mundo. El poder sustancial de los gobiernos antidemocráticos (particularmente la URSS), la falta de receptividad ante la democracia que muestran varias grandes tradiciones culturales, las dificultades de eliminar la pobreza en grandes partes del mundo, y el predominio de altos niveles de polarización y violencia en muchas sociedades, sugieren que, con algunas excepciones, se ha llegado a los límites del desarrollo democrático en el mundo.

ESTUDIO

POLÍTICAS Y CRECIMIENTO ECONÓMICO*

Arnold C. Harberger**

Los propósitos iniciales del siguiente trabajo del profesor Harberger apuntan a hallar denominadores comunes entre las ponencias presentadas a un encuentro sobre política económica, no obstante sus observaciones constituyen una proposición de consensos mínimos para economistas de muy diversas orientaciones y tendencias. La ciencia económica podrá haber descartado hace mucho tiempo la posibilidad de definir la política económica ideal u óptima para el crecimiento en cualquier tiempo y lugar, pero el abandono de esa utopía no significa que en este campo "todo vale". Semejante impunidad no existe y así lo corroboran las diversas experiencias de conducción económica que, bajo el signo del éxito o del fracaso, son analizadas en este estudio.

Ajeno a toda suerte de doctrinas monolíticas, realista y un tanto escéptico, el profesor Harberger realiza en este ensayo una valiosa contribución al estudio de las relaciones entre la teoría y la práctica económica.

La mayor parte de los participantes en esta conferencia —no sólo los autores de los principales documentos, sino también los expositores formales y la gran mayoría de los asistentes— han dedicado gran parte de su vida profesional a estudiar la política económica, a investigarla o a ponerla directamente en práctica. En realidad, ésta ha sido una conferencia de profesionales dirigida a profesionales, y su ambiente y tono reflejaron claramente eso.

Como ocurre en la mayoría de las especialidades, los profesionales y expertos de la política económica llegan con el tiempo a compartir ciertas apreciaciones, actitudes e inquietudes incluso cuando sus puntos de vista sobre materias específicas pueden ser di-

* Este trabajo corresponde al último ensayo incluido en el libro *World Economic Growth: Case Studies of Developed and Developing Nations* editado por Arnold C. Harberger y publicado en 1984 por el Institute for Contemporary Studies (ICS Press), San Francisco, California. Fue traducido y se publica con la debida autorización.

** Profesor de Economía en la Universidad de Chicago y en la UCLA.

ferentes. Sin duda, los economistas no son ingenuos, no necesitan lecciones de texto para convencerse de la terrible complejidad del proceso de crecimiento. Saben que no existe ninguna fórmula mágica, ninguna combinación de uno, dos o incluso diez o doce ejemplos de política que, una vez presionados en el orden correcto, garanticen el crecimiento económico.

Los economistas también están bien acostumbrados a la frustración. Los proyectos tendientes a mejorar la política deben correr una verdadera carrera de obstáculos antes de ser puestos en práctica. La mayoría de los proyectos no sobrevive y, de los que logran hacerlo, muchos quedan tan deformados o distorsionados que ya no sirven para los objetivos previstos.

Las frustraciones de ese proceso hacen que muchos profesionales se vuelvan cínicos después de un tiempo, se queman, por decirlo así. Algunos sencillamente abandonan su interés por la política económica y se orientan hacia otras cosas, generalmente en la vida privada. Otros simplemente pierden el entusiasmo y se "adaptan al sistema".

Pero el grupo de la conferencia no estaba constituido por cínicos ni desertores. Estos eran miembros de un clan diferente, de gente dedicada que de alguna manera se las arregla para soportar la frustración sin perder la esperanza ni el corazón.

Los párrafos siguientes sugieren las nociones generales del enfoque de los profesionales en cuanto a la relación entre política y crecimiento económicos. En primer lugar, sugieren un amplio reconocimiento de que la política puede influir en el crecimiento, de muchas formas, tanto para bien como para mal. La tarea consiste entonces en explorar la mayor cantidad de estos caminos, para producir efectos favorables. En segundo término, es evidente que los gobiernos actúan bajo presiones políticas y sociales provenientes de diferentes fuentes y, por lo tanto, sería aventurado suponer que estos gobiernos al formular sus políticas solamente marchan al son de los tambores de los economistas. En tercer lugar, debemos reconocer que, en la medida en que los gobiernos marchan al son de otros tambores, es muy probable que sacrifiquen en alguna proporción el progreso económico. Y finalmente, una política económica exitosa consiste en mantener resultados al más alto nivel posible en las numerosas decisiones políticas que afectan a la economía. Cuando debe ceder ante otras fuerzas y presiones, la política exitosa encontrará formas de minimizar el sacrificio o compromiso de los sólidos objetivos económicos y evitará que la política macroeconómica contenga errores básicos.

Algunas Lecciones de Política Económica

A continuación presentamos algunas conclusiones ampliamente compartidas por los profesionales y expertos en la materia sobre las principales lecciones relativas a una exitosa política de crecimiento.

1 Evitar el falso tecnicismo en la elaboración de la política económica. Con mucha frecuencia, y en bastantes países, se ha considerado que la tarea de la planificación económica consiste en hacer proyecciones (predicciones) del progreso económico para el futuro. Algunas veces estas predicciones se han hecho con un detalle increíble, hasta el punto de proyectar la producción de las industrias individuales dentro de un futuro de cinco o diez años. Estas prácticas simplemente no han dado resultados. Han sido una pérdida de talento y dinero. Han apartado a la gente capacitada de la tarea más importante, que consiste en enfrentar los verdaderos problemas de política económica; y, lo que es peor, han sido por lo general completamente erradas y con frecuencia corruptas, por estar asociadas a la propaganda y a promesas políticas.

2 Mantener los presupuestos bajo un control adecuado. Los presupuestos no tienen necesariamente que estar en equilibrio, pero existen estrictos límites para los déficit presupuestarios en que es dable incurrir con relativa impunidad. En algún momento del camino, las autoridades encargadas del presupuesto deben aprender a decir no ante peticiones de gastos y, tras ellos, los gobiernos deben aprender a resistir las presiones por aumentar el gasto. El momento en que los gobiernos y las autoridades encargados del presupuesto deben pronunciarse es claramente antes de que se quiebre la disciplina presupuestaria. Siempre se hará cierta concesión y habrá flexibilidad (y probablemente debe haberla), pero cuando las autoridades ya han cedido muchas veces, es como si se hubiera abierto una grieta en una represa, de tal manera que se verán abrumadas por una inundación de peticiones de nuevos y esperanzados solicitantes.

3 Mantener las presiones inflacionistas bajo control razonable. Para incentivar el desarrollo económico en un país pequeño, la mejor política puede consistir en conservar la tasa de inflación vigente en la economía mundial. No obstante, si, por cualquier razón, se debe aceptar una tasa más alta, ésta debe mantenerse moderada y constante.

La mayoría de las inflaciones más importantes de post-guerra se han originado en déficit fiscales excesivos (véase el punto anterior) que los gobiernos sólo podían financiar recurriendo a la emisión. Esto fue lo que ocurrió en Argentina, Chile e Indonesia en la década del sesenta, y con las últimas fuerzas inflacionarias en África. Pero también se pueden desencadenar dramáticas fuerzas inflacionarias emitiendo dinero para conceder crédito al sector privado, como ocurrió en Uruguay por más de dos décadas y en Brasil, por cerca de casi 10 años, desde mediados de los años sesenta.[1]

1 Durante los últimos años, la inflación en Uruguay parece haber provenido del sector fiscal, pero con anterioridad —por más de dos décadas— se debió principalmente al exceso de créditos al sector privado. Tanto en Uruguay como en Brasil, la expansión excesiva del crédito se centró principalmente en el banco estatal (en Uruguay, el Banco de la República y el

La inflación socava el crecimiento de dos maneras. En primer lugar altera el proceso más básico mediante el cual los precios relativos guían los recursos de usos de menor valor a usos de mayor valor. En efecto, la misma esencia del crecimiento ocurre cuando se hacen inversiones en recursos en situaciones que se caracterizan por altos precios relativos de producción (beneficios) y bajos precios de insumos (costos). La clave del proceso consiste en tener claros indicadores de precios relativos. La inflación, asimismo, especialmente cuando es variable y, por lo tanto impredecible, altera esos indicadores oscureciendo la diferencia entre aumentos de precios absolutos y relativos.

Se produce un segundo problema con la inflación, en cuanto ella recompensa a quienes la adivinan correctamente, con perjuicio de quienes en su momento la estimaron demasiado alta o demasiado baja. El hecho de pronosticar la tasa de inflación no hace que la economía crezca, y de este modo los recursos productivos desviados hacia fines no productivos.

Por último, la inflación, especialmente cuando es impredecible y no existe indicación, tiende a producir transferencias caprichosas de riqueza entre los sectores y grupos económicos. Esto quiebra la relación entre ganancias y esfuerzo y se sabe que el fenómeno ha producido violentos trastornos políticos, animados por los amargados perdedores.

4 Sacar partido del comercio internacional. Puede ser que la mayoría de los economistas sea en el fondo librecambista de corazón. Pero ésta no es la forma en que ellos se expresan en los debates sobre política: en un tema tan incandescente como el proteccionismo, la credibilidad de los profesionales ante los diferentes grupos depende de la discreción. De este modo, en vez de celebrar abiertamente el libre comercio, los economistas modernos tienden a destacar la elección entre una economía relativamente abierta versus otra relativamente cerrada.

La economía relativamente abierta implica altas importaciones y altas exportaciones con relación al PGB. Aquella relativamente cerrada implica lo contrario: bajas importaciones (debido a las restricciones a las importaciones) y bajas exportaciones. Las restricciones a las importaciones actúan también como restricciones indirectas a las exportaciones, provocando alteraciones en las tasas de cambio que reducen los precios de los productos exportados. La razón que hay en este proceso es que las importaciones deben ser finalmente pagadas por las exportaciones; y si se limitan aquéllas, necesariamente se limitan éstas. La protección frente a las importaciones desprotege en igual medida las exportaciones, distorsionando la asignación de recursos más eficiente, pues la protección de industrias rela-

Banco do Brasil en Brasil), que no estaba bajo el control regulador efectivo del Banco Central y que actuaba con una autonomía casi autoritaria.

tivamente menos eficientes que compiten con las importaciones desvía recursos (capital y mano de obra) de las industrias exportadoras más eficientes. En este volumen, Taiwán presenta el cuadro más gráfico de las ventajas de liberalizar las restricciones al comercio. Con la liberalización efectuada a principios de los años cincuenta, se produjo una verdadera explosión de comercio durante las dos y media décadas siguientes, que aumentó el volumen de las exportaciones de Taiwán en 200 veces entre 1954 y 1980.

La tarea de los economistas en esta etapa consiste en moderar estas distorsiones para evitar una grave reducción del volumen de comercio bajo su potencial.

5 Algunos tipos y patrones de restricciones al comercio son mucho peores que otros. El conocimiento de los economistas sobre los procesos restrictivos tuvo un gran avance en los años sesenta, con el desarrollo del concepto de "protección efectiva". Se descubrió, entre otras cosas, que el mismo arancel sobre un producto final puede implicar grados de protección efectiva increíblemente diferentes, dependiendo de la importancia de los insumos importados en el proceso productivo y de la forma en que son gravados.[2] La única forma segura de garantizar que no se producirán variaciones catastróficas en las tasas de protección efectiva —incluso con tasas de protección nominal que parecen moderadas sobre los productos finales— consiste en uniformar la protección nominal para todos los productos. Esto significa, sin duda, incluir las materias primas y los bienes de capital en la lista de bienes sujetos a la tasa uniforme de protección. Incluso los bienes que no son producidos en el país, y tal vez nunca lo serán, deben someterse a la tasa uniforme, de manera de mantener "honesto" el grado de protección efectiva conce-

2 Si a un producto final de costo de 100 en los mercados mundiales se le otorga un arancel de un 20%, y si el sustituto local utiliza 60 de insumos importados, que entran libres de impuestos, la producción del sustituto local ahorra sólo 40 (= 100 - 60) de divisas. Pero como el precio interno puede ahora subir a 120 (= 100 + 20%) la empresa local ganará dinero en la medida que sus costos no excedan de 60 (= 120 - 60). Sus costos pueden ser hasta de 60 a fin de ahorrar 40 de divisas; su "protección efectiva" es por lo tanto de 50% [= (60/40) - 1]. Supongamos que el producto en cuestión es un sweater de lana, y el insumo importado es la lana. Asumamos también que algunas empresas en el país producen sweaters de cachemira, que se venden en 200 en el mercado y utilizan 160 de lana cachemira importada, que también entra libre de impuestos. Entonces el grado de protección efectiva es mucho mayor. Un arancel de un 20% sobre un precio mundial de 200 significa que el precio interno puede subir hasta 240. El insumo importado (lana cachemira) cuesta 160. De aquí que se puede incurrir en costos internos hasta 80 (más allá de la barrera arancelaria de un 20%) siendo la operación todavía rentable. Dado que se ahorra sólo 40 (= 200 - 160) de divisas, y dado que se pueden incurrir hasta 80 en costos internos a fin de lograrlo, la protección efectiva en este caso es 100% [= (80/40) - 1].

dido a los productos en los que ellos son insumos. Pues sólo cuando todas las tasas nominales de protección son iguales, todas las tasas efectivas son iguales a esta misma tasa nominal. Sólo una tasa de arancel uniforme puede evitar automáticamente variaciones caprichosas y distorsionadoras en las tasas efectivas de protección realmente alcanzadas. La modificación de los sistemas arancelarios tendiente a una mayor igualdad es entonces una de las reformas más importantes apoyadas por los profesionales del área.[3]

6 Si las restricciones a las importaciones se vuelven excesivas, y es políticamente imposible reducirlas directamente, debe atacarse en forma indirecta el problema aumentando los incentivos a las exportaciones para ayudar a compensar por esta vía el efecto antiexportaciones que surge de la restricción a las importaciones. El instrumento más natural para incentivar las exportaciones consiste en devolver los impuestos indirectos en la frontera. Tal devolución es explícitamente aprobada por el Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT) y ha sido aplicada en su totalidad o en parte por muchos países.

3 Si la lana empleada para hacer sweaters tejidos (en el ejemplo de la nota al pie de página precedente) estuviera sujeta a un derecho de un 20%, el costo de los insumos importados habría sido 72 (= 60 + 20%). El margen para el uso rentable de recursos internos habría sido 48 (= 120 - 72), que considerados junto con un ahorro de divisas de 40 (= 100 - 60) implica una protección efectiva de 20% [= (48/40) - 1]. Si la lana cachemira hubiera estado sujeta a un derecho de un 20%, sus costos por sweater de cachemira producido habrían sido 192 (= 160 + 20%). El producto final, con un 20% de derecho, se vendería en hasta 240 (= 200 + 20%). Por lo tanto, se pueden incurrir en costos internos de hasta 48 (= 240 - 192) a fin de ahorrar 40 de divisas. Entonces la protección efectiva es una vez más de un 20% [= (48/40) - 1].
La fórmula general para la tasa t_{ej} de protección efectiva de actividad j es:

$$t_{ej} = \frac{t_{nj} - \sum_i \sigma_{ij} t_{ni}}{1 - \sum_i \sigma_{ij}},$$

donde t_{ni} es la tasa nominal de protección concedida para el insumo importado y o_{ij} es igual a la fracción de los costos totales de j (calculados a los precios mundiales) que son considerados para el insumo importado i.
Resulta fácil observar que cuando $t_{nj} = t_{ni} = t^*$, es decir, cuando prevalece un arancel uniforme de t*,

$$t_{ej} = \frac{t^* - \sum_i \sigma_{ij} t^*}{1 - \sum_i \sigma_{ij}} = \frac{t^* (1 - \sum_i \sigma_{ij})}{(1 - \sum_i \sigma_{ij})} = t^*$$

Es decir, todas las tasas efectivas de protección son iguales a t* cuando se aplica la tasa nominal a todas las importaciones.

Otros instrumentos para estimular las exportaciones incluyen la rebaja de los impuestos directos e incluso (más drástico aún) subsidios directos. (A pesar de no ser aprobados por el GATT, estos últimos han sido usados por algunos países y son justificados hasta un cierto punto con razones puramente económicas.) Evidentemente, cuando este dispositivo neutralizador ha sido aplicado en su totalidad, su mayor uso deja de ser correctivo y pasa a constituir una nueva fuente de distorsión.

7 Simplificar los sistemas tributarios, que éstos sean fáciles de administrar y (tanto como sea posible) neutrales y no distorsionadores con respecto a la asignación de recursos. El mejor impuesto para lograr estos tres objetivos es el Impuesto al Valor Agregado. Por primera vez introducido en Francia a principios de la década del cincuenta, este impuesto ha llegado a ser la fuente de ingresos más importante en prácticamente la mitad de los países no comunistas. Su neutralidad, tal vez, su atributo más distintivo, se debe a que cuando los bienes pasan por las sucesivas etapas de producción, éstos son gravados sólo en el valor agregado en cada una de dichas etapas. De este modo, cuando toman la forma de productos finales, cada elemento o componente del producto final ha sido gravado sólo una vez. Este impuesto es un gran adelanto con respecto al sistema de impuesto sobre las ventas que reemplazó en muchos países eliminando la tributación del valor total en cada etapa de la cadena de producción. Evidentemente, esto terminó con la tributación reiterada sobre el valor agregado en las primeras etapas y también generó fuertes incentivos artificiales hacia la integración vertical de los procesos productivos.

8 Evitar las tasas excesivas de impuesto a la renta. Existe poca justificación económica para las tasas superiores al 50% sobre cualquier tipo de ingreso. Tales tasas distorsionan el comportamiento y crean grandes desincentivos a la actividad económica, en tanto que producen pocos ingresos. Por lo general, los profesionales de política económica prefieren el diseño cuidadoso y prudente de los sistemas tributarios, poniendo especial atención en a) permitir a las empresas una recuperación adecuada del capital (para efectos de impuestos) durante la vida económica de un activo, y b) evitar que la inflación distorsione mayormente el cálculo del ingreso para efectos de impuestos y de la consiguiente deuda tributaria.

9 Evitar el uso excesivo de incentivos tributarios para lograr determinados objetivos. Tales incentivos han sido especialmente comunes en numerosos países del Tercer Mundo. Un buen ejemplo lo constituye la ley brasileña que favorece la inversión en el noreste y en el Amazonas. Según esta ley, una empresa en otra región que debe al gobierno la cantidad de 1.000 en impuesto sobre la renta de sociedades anónimas, puede tomar 500 de esta cantidad e invertirlos en un proyecto aprobado en el noreste y terminar pagando sólo 500 en impuesto. En realidad, la empresa estaría invirtiendo dinero que de otra manera pertenecería al gobierno; pero la empresa tendría

derecho al ingreso producido. Obsérvese que la empresa estaría en mejores condiciones haciendo la inversión incluso si sólo obtuviera 200 ó 300 como retorno, es decir, incluso si hiciera inversiones muy malas en las que perdiese dinero.

Otro caso fue una bonificación tributaria por la inversión a la increíble tasa del 30% que estuvo vigente en Bolivia a mediados de la década del setenta. Según esta ley, una empresa podía invertir 1000 y sin embargo poner solamente "700" de su dinero. Los restantes 300 habrían ido de otra manera al gobierno como impuestos. Dicha empresa estaría probablemente muy contenta si la inversión produjera un retorno relativamente rápido de 900 (considerando su capital en riesgo de 700); pero la inversión sería un desastre desde un punto de vista económico (900 de retorno sobre una inversión de 1000). Todos los esquemas de bonificación tributaria por la inversión comparten este defecto básico. Fue más obvio en el caso boliviano debido a la alta tasa del 30% a que fue concedida.

10 Usar los controles de precios y salarios con moderación, si es necesario hacerlo. Estos controles rara vez se justifican por razones estrictamente económicas, de manera que a lo menos representan una situación en la que objetivos no económicos interfieren con objetivos estrictamente económicos, intentando frustrar el logro de estos últimos. Los controles de precios y salarios tienden especialmente a viciar el rol indicador fundamental que se supone desempeñan los precios, trasladando recursos desde usos subvalorados a usos sobrevalorados. Los precios altos deberían reflejar escasez y atraer recursos a la actividad en cuestión; los precios bajos deberían reflejar abundancia y ayudar a mantener alejados los recursos adicionales no deseados. La mayoría de los controles de precios refleja esfuerzos por mantener los precios bajos a pesar de la escasez —lo que con frecuencia significa lo mismo—, conservar los precios anteriores, a pesar de circunstancias drásticamente diferentes. Las consecuencias típicas de los controles de precios en tales situaciones son a) la producción deja de aumentar en respuesta a la señal de un bajo precio controlado, e incluso puede disminuir a pesar de la escasez, y b) surgen los mercados negros, frustrando los esfuerzos del gobierno por mantener los precios bajos, para al menos algunos compradores. Muy pocos resultados positivos se han logrado de los controles de precios y salarios por parte del gobierno.

11 Las cuotas, licencia y restricciones cuantitativas similares a la producción, importaciones, exportaciones y otras variables económicas a menudo acompañan a los intentos de control de precio de diversos tipos. Una vez más, sólo en pocos casos se puede encontrar una justificación económica convincente para tales prácticas; por esta razón, son miradas con gran recelo. En general, tales restricciones indican casi automáticamente que se está recurriendo a un criterio diferente al precio para racionar la oferta limitada entre demandantes en disputa. Esto da oportunidad para el favoritismo, que en la práctica puede (y con frecuencia así ocurre) derivar fácilmente

en corrupción. Estos males se suman entonces al hecho de que tales controles cuantitativos reducen casi invariablemente la eficiencia de la economía.

12 Los expertos en política económica tienden a enfocar los problemas relacionados con las empresas del sector público, desde un punto de vista más bien técnico. Por lo general, es mucho lo que los economistas han visto para tomar una posición ideológica dogmática en relación con las empresas públicas. Algunas empresas públicas que conocen han tenido éxito, mientras que otras han acumulado experiencias que nadie envidiaría. Pareciera que las diferencias entre los éxitos y fracasos pueden resumirse mejor diciendo que las empresas públicas han tenido éxito, por lo general, cuando sus gobiernos les permiten comportarse como empresas. Si el gobierno se empeña en usar las empresas del sector público como medio para conseguir objetivos no económicos, es entonces casi inevitable que su éxito como entidades económicas se pone en peligro. Los gobiernos han interferido de innumerables formas en el funcionamiento económico de sus empresas. Han mantenido bajos artificialmente los precios de los bienes y servicios que las empresas públicas venden. Esto es aún más cierto para las compañías de electricidad, gas, teléfono y otros servicios públicos, lo que frecuentemente hace que las compañías, desprovistas de fondos debido a las bajas tarifas, sean incapaces de mantener la calidad del servicio. Han hecho que las empresas paguen por insumes precios superiores a los del mercado, especialmente a trabajadores manuales (obreros, pero también por materiales, mediante regulaciones que impiden a las empresas buscar fuentes de costos más bajos en el mercado internacional. También han fijado los salarios máximos (generalmente relacionados con los de altos funcionarios de gobierno) en cifras muy inferiores a las existentes en el mercado privado para ejecutivos de alto nivel. Si bajo tales circunstancias las empresas públicas logran atraer ejecutivos comparables con los de empresas privadas similares, esto se debe sólo a que existen algunas personas dedicadas que están dispuestas a hacer importantes sacrificios económicos personales. Además de esto, a muchas empresas del sector público se les impide constantemente tomar decisiones difíciles que son las que con frecuencia hacen la diferencia entre viabilidad y fracaso, tales como eliminar una línea de productos, cerrar una planta, despedir trabajadores, cuando baja la demanda.

Los economistas saben que todas las posibilidades anteriores representan amenazas contra la viabilidad y el éxito económico de las empresas del sector público. De este modo, están conscientes de que las empresas del sector público están en desventaja inherente en la búsqueda de la eficiencia económica frente a las empresas privadas. Sin embargo, numerosas empresas públicas en buen número de diferentes países se las han arreglado de alguna manera para vencer estos obstáculos y entregar resultados económicos satisfactorios y a veces incluso sobresalientes. Estos buenos resultados se han logrado

sólo mediante una especie de acuerdo (al menos tácito) entre la empresa y el gobierno, en el sentido de que la empresa no se verá forzada o presionada a comportarse de manera antieconómica. Los economistas presentan estos casos como modelos para el resto.

13 Finalmente, establecer límites claros y bien definidos entre la actividad del sector público y la del sector privado. Cuando los dos sectores compiten en una determinada área, deben regir las mismas reglas para sus operaciones. Las confiscaciones arbitrarias o caprichosas, sin una debida compensación, tienden a producir una reacción típica y comprensible. En sectores que se consideran amenazados (incluso cuando aún no ha habido confiscación) los propietarios privados tienden inmediatamente a dejar de invertir. Las tasas de ahorro bajan y el capital tiende a salir al extranjero, generalmente en forma clandestina (a través del mercado negro de divisas, de la subfacturación de exportaciones, de la sobrefacturación de importaciones y maniobras similares). Existen múltiples ejemplos de esta reacción contraproductiva. Muy rara vez un país ha terminado siendo el verdadero ganador a raíz de una confiscación arbitraria compensada de manera insuficiente.

Sería irreal, sin embargo, afirmar que se puede establecer una clara división entre las actividades del sector público y las del sector privado. EE. UU. es uno de los países en que esta línea está más definida con compañías de electricidad, sistemas de tránsito y otros servicios públicos ocupando una parte importante de la frontera entre los dos sectores. Sin embargo, la mayoría de los países en desarrollo tienen las empresas del sector público dispersas en casi todo el complejo industrial. En estos casos la regla del profesional es clara: dejar que los sectores público y privado compitan libremente, bajo las mismas leyes tributarias, las mismas regulaciones y normas. Y en el peor de los casos, si una empresa del sector público no puede competir a) dejarla fracasar, b) ayudarla lo suficiente como para mantenerla en funciones, pero c) nunca permitirle competir en forma desleal con las empresas privadas legítimas por la simple vía de rebajar los precios y generar pérdidas que son luego financiadas por el erario público.

Las breves descripciones anteriores deberían dar al menos una idea de la forma de pensar de la mayoría de los expertos en este campo. Debería quedar en claro a partir de estos ejemplos que ellos aseguran reconocer tanto los casos en que la política económica es "buena" como también cuando es irremediablemente "mala". Además, debería quedar en claro que algunos casos son difíciles de clasificar; combinaciones complejas de elementos buenos y malos, a pesar de la confianza del experto en la capacidad para diferenciarlos. Finalmente, debería aclararse que la buena política en estos términos no lleva consigo ninguna connotación política ni ideológica. Sin duda, una buena política parecería factible en manos de los socialdemócratas europeos, los democratacristianos o socialistas, y también de los conservadores o laboristas británicos, los republicanos o

demócratas norteamericanos e incluso de la gran mayoría de grupos políticos que podrían llegar al poder (en países no comunistas) en un futuro cercano.

Los economistas leen sus documentos. En esta sección, como editor de este volumen, intentaré extraer algunas lecciones de las contribuciones que cada autor en forma individual entrega en este libro. La exposición se presenta aquí en primera persona, de manera de reflejar la naturaleza subjetiva de algunos juicios que extraje de cada contribución en sólo una página o dos de observaciones y resumen.

Los países industriales. En forma quizá comprensible se puso mayor énfasis en la política de estabilización macroeconómica en los ensayos sobre los países industriales que en los referentes a los países menos desarrollados. El énfasis en la estabilización fue mayor en los casos de Gran Bretaña y los EE. UU.; el ensayo sobre Japón ocupó una posición intermedia; mientras que los que se referían a Alemania y Suecia abordaron principalmente las políticas que afectan la estructura de la economía.

Gran Bretaña. Wilfred Beckerman destaca que hasta hace poco no había mucha diferencia en las políticas promovidas por los partidos Conservador y Laborista en la Gran Bretaña de postguerra. Fueron los conservadores quienes primero instituyeron la planificación económica (vía el Consejo Nacional de Desarrollo Económico) como una función del gobierno central. También, cuando reemplazaron al laborismo en el gobierno, los conservadores no pudieron deshacer ninguno de los cambios más importantes (nacionalización de las industrias y extensiones del sistema de previsión social), que sus antecesores habían implantado. Podemos agregar que tampoco los gobiernos conservadores hicieron mucho por impedir o invertir el crecimiento del gobierno en Gran Bretaña. Bajo los conservadores a fines de la década del cincuenta y principios del sesenta, la relación de gastos del gobierno sobre el PGB subió del 27% al 31% bajo los laboristas a fines de la década del sesenta. A principios de la década siguiente, continuó aumentando: a un 35% con los conservadores, luego al 38% con los laboristas, y finalmente al 41% en el gobierno de la señora Thatcher, entre 1980 y 1982.[4]

Al intentar explicar el lento crecimiento británico del PNB (a un promedio del 2.25% anual entre 1953 y 1982), el profesor Beckerman explora cuatro hipótesis: i) otros países europeos crecieron más rápido porque tenían más donde ponerse al día (de la devastación de la época de guerra); ii) Gran Bretaña ya era una economía "madura" en el primer período de postguerra, lo que no le implicaba mayor ganancia el traslado de trabajadores de la agricultura o la explotación de economías industriales de escala; iii) las malas relaciones laborales y los antagonismos de clases actuaron como un

4 Fondo Monetario Internacional, *International Financial Statistics Yearbook,* 1983.

severo freno al crecimiento económico, especialmente debido a que los salarios reales siguieron subiendo a pesar del estancamiento económico y el creciente desempleo; y iv) la economía británica estuvo paralizada por unas tres décadas, debido principalmente a que entró a los años cincuenta sufriendo una grave sobrevaloración de la moneda, mal que los sucesivos gobiernos rehusaron constantemente corregir.

El profesor Beckerman considera las dos últimas hipótesis mucho más confiables que las dos primeras, conclusión que me inclino a compartir, basándome en las evidencias que presenta. No puedo dejar de pensar, sin embargo, que el creciente peso del gobierno, que aumentó prácticamente sin restricción durante un período superior a 30 años, probablemente también desempeñó asimismo un importante papel.

Estados Unidos. Robert Gordon comienza su ensayo con un diagnóstico y lo termina con una serie de recomendaciones. El diagnóstico señala que i) la tasa de crecimiento del PNB nominal ha sido mucho más volátil que la del dinero; ii) la tasa de inflación se ha desplazado en forma relativamente lenta a través del tiempo, lo que significa que la inestabilidad del PNB nominal se refleja principalmente en una tasa de crecimiento volátil del PNB real; iii) existe algo como una tasa natural de desempleo, bajo la cual la tasa de inflación tiende a acelerarse y sobre la cual la inflación tiende a descender; y iv) los shocks de oferta (tales como las alzas en los precios del petróleo de los años setenta) tienden a reflejarse en agudos cambios en la tasa de inflación (los precios de productos no afectados por el shock, es decir, los no derivados del petróleo son más lentos para adaptarse). Los esfuerzos por mitigar estos cambios pueden trasladar la carga del shock a la producción real.

Basándose en estas observaciones, Gordon recomienda que la autoridad monetaria tome la tasa de crecimiento del PNB nominal como su objetivo en el corto plazo, con la posibilidad de realizar ajustes especiales ad hoc para adaptarse a los agudos shocks de la oferta cuando ellos ocurran. También observa que la velocidad de circulación del dinero ha sido relativamente estable entre ciclos (aunque no dentro de ellos); de ahí que aprueba como indicador para el largo plazo la proposición monetarista ortodoxa de una tasa de crecimiento relativamente estable de la cantidad de dinero.

Gordon destaca, aunque con algo menos de énfasis del que yo concedería, la fenomenal volatibilidad de la "tasa de cambio efectiva" en los últimos años. Cita un aumento del 26% en esta tasa en los primeros tres trimestres de 1981 y otro del 11% hasta fines de 1982. Observa que la baja en las exportaciones netas durante 1981-82 explica las tres cuartas partes de la disminución actual en el PNB real. Podría haber agregado que durante 1978-1980, cuando el dólar americano se depreciaba, en forma sin precedentes, el precio promedio (valor unitario) de las importaciones aumentó en cerca del 50%, mientras que el de las exportaciones (también hasta un nivel

considerable regido por la tasa de cambio) subió en un 30%. De este modo las fuerzas que rigen la tasa de cambio probablemente desempeñaron un importante papel al producir aumentos del 25% en los precios de consumo y del 19% en el deflactor del PNB en este período anterior.

Las principales recomendaciones de Gordon en cuanto a la política son: i) La política monetaria debe ser agresivamente expansionista cuando la economía está muy por debajo de su curso normal de crecimiento, pero debe poner freno cuando se acerca a éste; ii) los shocks temporales de la oferta deben ajustarse claramente mediante la política monetaria, pero los shocks relativamente largos plantean un dilema en que se debe elegir entre inflación no deseada por una parte y disminuciones no deseadas de la producción, por la otra; iii) los déficit fiscales, tales como los ocurridos y los esperados para el futuro en los EE. UU. no son demasiado inquietantes cuando la economía está muy por debajo de su curso normal de crecimiento; se vuelven más problemáticos cuando ella se acerca a dicho curso; iv) en el futuro Estados Unidos debería poner más atención a la disminución de las "restricciones institucionales" de manera de "mejorar la eficiencia macroeconómica y poner menos carga en las herramientas tradicionales". Las restricciones institucionales a las que se refiere tienen que ver con los contratos de salario a largo plazo (que imponen inflexibilidades que impiden los ajustes a corto plazo); techos a la tasa de interés (que hacen subir el costo de bienestar de la inflación); la falta de disposiciones en la ley tributaria para ajustar los pagos y recibos de intereses, al igual que las ganancias de capital, por la inflación; las barreras institucionales a la política fiscal contracíclica (tanto desde el punto de vista de los impuestos como de los gastos) y la ausencia de políticas orientadas a la reducción de la tasa natural de desempleo.

Japón. Yutaka Kosai hace un análisis de la experiencia de crecimiento más reciente de Japón. Según su punto de vista, la desaceleración de la tasa de crecimiento de Japón desde poco más del 11% en 1965-70 a menos del 5% en 1970-80 y a cerca del 3% en 1980-82 se puede explicar con unos pocos factores claves: i) la formación de capital fijo bruto, que aumentó del 15% a más del 20% del PNB durante 1965-70, volvió al 15% durante la década de 1970; ii) un muy agudo deterioro de los términos de intercambio se produjo durante los años setenta relacionado en importante medida con el aumento en los precios de la energía, y iii) el progreso tecnológico disminuyó debido al a) cierre de la brecha tecnológica entre la economía japonesa y aquellas tradicionalmente más avanzadas, y b) crecimiento en la participación relativa de los servicios, que se distinguen por un modesto avance técnico.

Luego de diagnosticar correctamente estas fuerzas como algo sustancialmente fuera del control de la política económica, el profesor Kosai se refiere al grado de éxito con que la economía japonesa enfrentó los desafíos de los años setenta. Da un veredicto funda-

mentalmente favorable, siendo el peor momento un período de inflación sin crecimiento (estanflación) a mediados de la década del setenta. La tasa de inflación tuvo dos dígitos por tres años a partir de 1973, y llegó a casi el 25 por ciento en 1974. Al mismo tiempo, el PNB real bajó entre 1973 y 1974, algo poco común para Japón, y en 1975 se mantuvo sólo en un punto porcentual por encima de su nivel de 1973. El profesor Kosai atribuye este episodio a la renuencia de las autoridades japonesas de esa época para apreciar su moneda; respondieron a un mayor influjo de recursos prácticamente duplicando la cantidad de dinero entre 1970 y 1973 y casi triplicándola entre 1970 y 1976. Este no fue el comportamiento típico del Banco de Japón durante la mayor parte del período de post-guerra. Por lo general, las autoridades ponían rápidamente freno cuando amenazaban dificultades de balanza de pagos. Más aún, debemos también reconocer que cualquiera que sea la inflación que Japón haya experimentado durante el período de post-guerra, ésta ha sido compatible con una dramática apreciación de su moneda, de una tasa fija de 360 yenes por dólar, que prevaleció durante los años cincuenta y hasta 1970, a una tasa que fluctuaba entre 200 y 250 yenes por dólar durante 1978-82.

Una de las anomalías del caso japonés es el grado en que el gobierno fue capaz de mantener una economía estable y exitosa a pesar de los déficit presupuestarios persistentemente altos. Desde 1978, los déficit constantemente han sobrepasado el 5% del PNB; más sorprendente aún es que las instituciones financieras (incluyendo las instituciones de crédito especializadas) aumentaron sus tenencias de pasivos del gobierno y de las entidades oficiales en más del 5% del PNB cada año desde 1975 hasta 1982.[5] Es indudable que el potencial destructor de estos déficit, y en especial de la forma de financiarlos, fue principalmente mitigado por la alta tasa (que fluctuó en torno al 20% desde 1970) bajo la cual las familias japonesas ahorraron parte de su ingreso disponible.

Alemania. Frank Wolter ilustra en forma dramática el continuo descenso de la economía de Alemania Occidental desde los días del "milagro alemán", en los años cincuenta, a un estado de virtual estancamiento a comienzos de los años ochenta. Usando una estructura muy similar a la presentada en la introducción de este volumen, esboza la caída de la tasa de crecimiento resultante de negocios privados no residentes. Algunos de sus resultados aparecen resumidos en el cuadro N° 1. Demuestran un constante deterioro de la tasa de crecimiento de la producción del sector privado, desgaste que se deriva claramente de una caída constante en la productividad total de factores. Cuando esto es a su vez descompuesto en sus componentes, resulta que la mayoría de los principales componentes contribuyeron a la caída: el cambio en la calidad de mano de obra, la reasignación del trabajo, la reasignación de capital y cambios en volumen

5 Ibid., pp. 309-311.

Cuadro N° 1

Fuentes de Crecimiento en la República Federal Alemana (Tasa Promedio de Cambio en Tanto por Ciento Anual)

	Negocios Privados de No Residentes				
	1960-65	1965-70	1970-73	1973-79	1979-81
Producto Interno Bruto Real por hora trabajada	6.0	5.8	5.3	4.5	1.8
Sustitución Capital-Trabajo	1.1	1.4	1.6	1.7	1.4
Productividad Total de los Factores	4.9	4.4	3.7	2.8	**0.4**
Cambio en la calidad de mano de obra	1.1	0.4	0.3	0.3	0.4
Educación	0.3	0	0.7	0.4	n.a.
Sexo	0	0	0	0	0.1
Edad	0.8	0.1	0.4	-0.1	n.a.
Reasignación del trabajo	0.7	0.7	0.4	0.4	n.a.
Reasignación del capital	2.6	0.8	1.0	-0.1	n.a.
Cambios de volumen	0.4	0.6	0.1	0.1	-0.3
Economías de escala	0.5	0.4	0.4	0.2	0.1
Capacidad y utilización	0.1	0.2	0.3	-0.1	-0.4
Adelantos en el conocimiento	0.1	1.9	1.9	2.1	n.a.

Fuente: *World Economic Growth,* Cap. 5, cuadros N 4 y A-2.

(tanto vía economías.de escala como vía utilización de capacidad) todas eran fuerzas más débiles para el crecimiento durante 1970-80 de lo que lo fueron en 1960-65. Sólo las fuerzas de la educación y de los avances en el conocimiento contribuyeron más al crecimiento en los últimos años que a principios de la década del sesenta.

La decadencia de la economía alemana se vio, según las palabras del profesor Wolter, "principalmente condicionada por una erosión gradual de las fuerzas del mercado". En los primeros años, la política se caracterizó por el énfasis en el mecanismo del mercado, el control privado de los recursos y la confianza en la competencia y en una economía abierta. El sector público, sin embargo, desempeñó un importante papel en la supervigilancia del sistema, proporcionando la infraestructura y ayudando a superar las dificultades. Alemania había heredado una fuerte aversión a la inflación, la que fue mantenida dentro de ciertos límites por la firme y determinada política del Bundesbank.

El crecimiento tuvo una pequeña caída en los años sesenta; como la mano de obra empezó a escasear progresivamente (en especial la mano de obra capacitada) la escasez fue cubierta por los gastarbeiter (trabajadores extranjeros), provenientes de los países mediterráneos. Sin embargo, los salarios reales subieron, impulsados en parte por la creciente insuficiencia de mano de obra capacitada.

Los años setenta se caracterizaron por un cambio de política hacia una filosofía estatal del bienestar. La inmigración de mano de

obra extranjera se detuvo en su mayor parte, se concedió protección a las industrias intensivas en mano de obra, se aumentaron los beneficios obligatorios de los empleados, y el despido de éstos se hizo mucho más difícil. Además de esto, el gobierno promulgó nuevos programas de transferencia en ayuda a ...

> ... los incapacitados, los desempleados y trabajadores en general. Se incrementaron los subsidios y beneficios para la educación, recapacitación, cuidado de niños, vivienda y ahorro, se aumentaron las pensiones, y se intensificaron los subsidios para empresas e industrias débiles. . ., y regiones débiles.
> Además de esto, el sector público aumentó su provisión de servicios y se comprometió con la promoción a gran escala de los funcionarios públicos. Como resultado de esto, se produjo una masiva expansión del gasto público. . . y un cambio desde la inversión pública al consumo público (Wolter, *World Economic Growth*, Cap. 5, p. 109).

El profesor Wolter termina con un breve resumen del caso alemán:

> [Existe una clara relación positiva entre crecimiento económico y formación de capital y entre tasa de formación de capital y márgenes de utilidades]. . . El crecimiento fue rápido cuando el gobierno era pequeño, y. . . lento cuando el gobierno aumentó de tamaño. El gobierno ... fue fuerte cuando era pequeño, pero se debilitó cuando creció.
> ... El desarrollo económico rápido [se produjo cuando] el gobierno se ocupaba principalmente del lado de la oferta, . . . estableciendo y supervigilando las reglas del juego y respaldando incentivos al ahorro y la inversión [y eliminando regulaciones de] la economía, incluyendo la eliminación de barreras a. . . los movimientos del comercio y factores. El crecimiento económico se debilitó después de un prolongado período de administración de la demanda. . . de subsidios sectoriales y regionales [y tras la adquisición e importancia] del sector terciario relativamente regulado.
>
> El crecimiento económico fue alto cuando las políticas salariales eran moderadas y cuando la distribución del ingreso se desplazó en favor del capital; al mismo tiempo los salarios reales aumentaron rápidamente y se alcanzó el empleo pleno. El crecimiento disminuyó [bajó] políticas salariales agresivas que hicieron subir la participación del trabajo en el PNB; luego después de eso [la tasa de] salarios reales aumentó lentamente y se produjo desempleo masivo.
> [Finalmente] el crecimiento económico fue rápido cuando las transferencias públicas fueran moderadas, pero disminuyó abruptamente [como consecuencia del] énfasis prolongado en la redistribución.

Suecia. El informe de Ulf Jakobsson sobre los últimos acontecimientos económicos de Suecia se parece en muchos aspectos al de Alemania. La tasa de crecimiento del PGB real de Suecia fue superior al 4,5% anual en los años sesenta, bajó a menos del 2% anual en los años setenta y se volvió negativa en los años ochenta. Al mismo

tiempo, la tasa de inflación subió del 4.4% anual en los años sesenta a más del 10% anual en los setenta. El análisis de las estadísticas anuales revela que fue cerca de mediados de los años setenta cuando se produjo realmente el estancamiento. Aproximadamente en la misma época, la tasa de inflación alcanzó dos dígitos.

Es notable que el déficit del gobierno sueco, que promediara menos del 1% del PGB en los años sesenta, y menos del 2% en la primera mitad de los años setenta, subiera al 5% en 1978, sobre el 7% en 1979, sobre el 8% en 1980 y sobre el 9% en 1981. Más aún, estos déficit eran financiados en su mayor parte por el sector financiero, cuyo crédito al gobierno aumentó, entre 1977 y 1978, en un 5% del PGB más de todo su crecimiento acumulado entre 1970 y 1975. Peor aún, entre 1980 y 1981, el crédito del sector financiero al gobierno aumentó en cerca del 8% del PNB de 1980.[6]

Subyacente al déficit creciente había un dramático aumento en los gastos del sector público. Estos aumentaron como fracción del PGB desde aproximadamente el 50% en 1975 a alrededor del 70% en 1983,[7] mientras que los impuestos y derechos permanecieron prácticamente constantes. Jakobsson habla de:

> Los problemas que se originaron debido al rápido crecimiento del consumo y gasto públicos en Suecia en los años setenta. Hay razones para destacar que el crecimento del gasto público es parte integrante de un cambio estructural fundamental en la economía sueca, por medio del cual el sector público ha llegado a tener una creciente participación en todos los sectores de la economía.

El Prof. Jakobsson demuestra, en el cuadro N° 2, la forma en que la cantidad de empleados en la producción del sector público, más aquellos que reciben ingreso de programas de dicho sector, aumentó del 44% del empleo total en 1965 al 59% en 1970, 69% en 1975 y finalmente 84% en 1980. También demuestra cómo los subsidios a los alimentos, la industria, la vivienda y demás partes del sector empresarial aumentaron del 3,7% del PGB en 1970 al 9,6% en 1980. Además de esto, las reglamentaciones —especialmente la designación de sectores prioritarios para recibir créditos en condiciones particularmente favorables— han discriminado contra sectores no prioritarios (incluyendo la industria), y los han puesto en gran desventaja.

Las dificultades que ha tenido que enfrentar Suecia debido a estas múltiples expansiones del empleo, gasto y actividad del sector público ocurridas últimamente se ven agravadas por cuanto se producen en un sector público que ya era, según los estándares internacionales, bastante grande. De este modo, los impuestos ya eran muy altos antes del gran aumento repentino del gasto a fines de los años setenta. En el cuadro N° 3, Jacobsson indica que la tasa efectiva

6 Ibid., pp. 478481.

7 Ver Ulf Jakobsson, *World Economic Growth,* cap. 4, p. 80 diagrama 8.

Cuadro N° 2

Número de Personas en el Sector Público Productivo y en Sistema de Seguridad Pública y Número de Años-hombre Trabajados
(En Miles)

	1965	1970	1975	1980
1 Empleados en el sector público[a]	572	854	893	1042
2 Pensionados por vejez	827	947	1062	1362
3 Desempleados	44	59	68	84
4 Medidas en el mercado laboral	30	66	86	122
5 Jubilados por inhabilidad	161	188	289	281
6 Registrados con enfermedad[b]	203	262	288	274
7 Permiso maternal[c]	26	28	46	75
8 Total en empleo	4206	4189	3919	3856
9 Empleados en el sector empresarial[a]	3634	3335	3056	2814
Total de 1 a 7	1863	2404	2732	3240
Total de 1 a 7÷8	0.44	0.57	0.70	0.84
Total de 1 a 7÷9	0.51	0.72	0.89	1.15

a Días laborales en horas convertidos a años-hombre.
b Promedio diario que recibe subsidio por enfermedad.
c Promedio que recibe beneficios por maternidad (en 1965 y 1970 cantidad de mujeres remuneradas que reciben beneficio maternal).

Fuente: Government Medium-Term Survey, 1982, *Growth of Stagnation* (Stockholm: Ministry of Economic Affairs).

Cuadro N° 3

Efecto Marginal Total en Ingresos Diferentes; Salarios Término Medio
(Precios de 1980, Coronas Suecas)

	Nivel de Ingresos				Salarios Promedio	
Año	30,000	60,000	90,000	120,000	Obreros de jornada completa	Empleados de jornada completa
1955	37.9	45.3	49.4	52.0	42,000	56,000
1960	47.2	55.0	58.4	59.5	44,510	62,064
1970	64.0	68.3	67.0	68.1	59,725	86,952
1975	59.2	69.1	73.6	74.8	65,109	100,884
1980	61.8	70.2	80.8	85.5	61,100	93,192
1982	61.7	72.8	81.8	88.3	59,650	86,520

Fuente: Para efectos marginales, Hansson (1983). Para salarios término medio, SAF, *Wage Statistics* (Stockholm: SAF, 1983). *World Economic Growth* U. Jakobsson, Cap. 4, p. 88.

marginal total de impuestos era probablemente cercana al 40% para el obrero término medio en 1955, pero llegó a cerca del 70% en 1970 y aparentemente no se podía aumentar en forma significativa a pesar de las grandes presiones fiscales de fines de los años setenta. De igual modo, la tasa marginal efectiva total de impuestos para el empleado término medio había sido cercana al 45% en 1955, al 70% en 1970 y al 80% en 1980-82. Las tasas en este rango ya son muy altas según muchos criterios. El llevarlas más lejos puede ser contraproducente en términos de su efecto en la producción y puede incluso llevar a una caída en la recaudación total de impuestos. Entonces, no es de extrañarse que a Suecia le resultara imposible aumentar los ingresos tributarios para equiparar el dramático crecimiento en los gastos a fines de los años setenta.

Los países menos desarrollados. A diferencia de los principales países industriales del mundo occidental, los países menos desarrollados presentan grandes diferencias en su organización social, en la filosofía política de sus respectivos gobiernos, y en último término, en función de los grados y la efectividad con que estos gobiernos han sido capaces de ejercer su autoridad. Como resultado neto de esta gran diferencia entre los países en todas estas dimensiones, observamos un espectro de buenas y malas experiencias. Las siguientes notas resumen brevemente algunas de las principales observaciones y apreciaciones percibidas por los autores de los siete documentos relacionados con determinados países menos desarrollados.

Jamaica. En su informe, Gladstone Bonnick se empeña en desilusionarnos acerca de interpretaciones simplistas e impresionistas de la historia reciente de Jamaica. Se opone a la frecuente relación que se hace entre políticas liberales orientadas al sector privado con buenos resultados y políticas centralizadoras orientadas al sector público con malos resultados. Entre 1966 y 1972, la economía creció a más del 6% anual, mientras que entre 1973 y 1980 experimentó un continuo descenso, que llegó al 18% durante el período. Al mismo tiempo, la inflación subió de un promedio del 7,5% anual en 1966-73 a un promedio del 21,2% entre 1973 y 1980. Simultáneamente, el déficit presupuestario de Jamaica subió del 2,5% del PGB en 1966 al 19% del PGB en 1978 y se mantuvo en el 13,5% del PGB en 1981.

El profesor Bonnick sostiene que las diferencias entre los dos partidos más importantes de Jamaica son principalmente retóricas, se opone en cierto modo a la asociación del Partido Laborista de Jamaica (1962-72, y desde noviembre de 1980) con políticas de libre mercado y del Partido Nacional Popular (1972-80) con tendencias socializantes y centralizadoras.

Bonnick argumenta básicamente que el Partido Laborista de Jamaica no tenía en realidad una orientación liberal. Durante el decenio 1962-72 aplicó en forma regular controles a los precios y a la moneda extranjera, los que intensificó después de 1967. Fomentó la aplicación de restricciones cuantitativas a las importaciones para

proteger la industria local. En los años sesenta, también puso en práctica la "jamaiquización" de los bancos y compañías de seguro. Más aún, después de volver al poder en 1980, el Partido Laborista de Jamaica ha nacionalizado la principal refinería de petróleo del país.

Una contraparte de este argumento es que muchos de los errores de la política económica de los años setenta fueron el resultado natural o la extensión de políticas iniciadas por el Partido Laborista de Jamaica en los años sesenta. Cuando se produjo la crisis del petróleo de 1973, el flujo de turistas disminuyó y las exportaciones de aluminio y plátanos empezaron a declinar, la entrada de divisas decreció tan abruptamente que apenas pudo cubrir las necesidades más urgentes de alimentos básicos e importaciones de material para la industria. Lo que insinúa Bonnick es que si el Partido Laborista hubiera estado en el poder en 1970, probablemente habría actuado en forma muy similar al Partido Nacional Popular.

Pero no cabe duda de que muchas de las acciones del PNP iban en contra de un sólido manejo técnico de la economía. El déficit del gobierno, desde 1972 a 1980, aumentó desde alrededor del 4% a más del 15% del PNB; la deuda externa creció en casi 10 veces, mientras que la deuda total subió de menos de 30% a cerca del 80% del PNB; los pasivos del sector público en poder del sistema bancario se multiplicaron por 15.

El hecho de que los impuestos no aumentaran como un porcentaje del PGB, aparte de un nuevo impuesto sobre la bauxita (con efectos de incentivos muy cuestionables), es una dudosa discriminación considerando el aumento de los gastos del gobierno desde aproximadamente un cuarto a más del 40% del PNB. El tamaño de la administración pública se duplicó en relación con el PGB entre 1972 y 1979. También se intensificó considerablemente el control de las importaciones, del cambio y de los precios. Fueron nacionalizados los bancos y otras industrias y se adquirieron tierras cuando el presupuesto estaba bajo una presión sin precedentes.

Todas estas medidas se oponen a la manera de pensar de los expertos en política económica, tal como se señalaba anteriormente. En la medida en que los dos partidos más importantes coinciden sobre tales materias, las posibilidades de invertir las tendencias adversas que han caracterizado el pasado reciente de Jamaica permanecen poco claras.

Ghana. Michael Roemer se refiere a la trágica historia de la política económica de Ghana y su comportamiento desde 1950. Se trata de una triste experiencia porque lo mejor ocurre al principio y lo peor al final. A principios de los años cincuenta, Ghana estaba aún bajo dominio inglés; su economía era bastante abierta y tenía uno de los más altos niveles de vida de África. En 1980 su nivel de vida había bajado en cerca de la cuarta parte y su tasa de inflación había aumentado desde casi cero al extremo que desde 1976 hasta 1981 oscilaba entre 50% y 120%.

Las causas de este fracaso no son desconocidas. En efecto, los lectores de este capítulo pueden fácilmente anticiparlas, pues en el período de decadencia económica, Ghana transgredió prácticamente todas las lecciones de política económica presentadas anteriormente. Con respecto al falso tecnicismo, el profesor Roemer señala:

> La historia del fracaso de Ghana es en parte la historia dé teorías de desarrollo desacreditadas, especialmente los enfoques del "gran empuje" y la sustitución de las importaciones. De muchas maneras Ghana fue un modelo de estrategias de desarrollo que incluyen planificación central de la actividad económica, y especialmente un fuerte compromiso con el desarrollo industrial protegido por altas barreras al comercio. En muchos aspectos, Ghana se ha transformado en un modelo de cómo no desarrollarse. . . un caso valioso de estudio que permite entender por qué algunos países. . . han mantenido fuertes tasas de crecimento económico durante largos períodos y por qué otros no lo han logrado. (Roemer, *World Economic Growth*, Cap. 8, p. 202).

La disciplina fiscal prevaleció en Ghana en los años cincuenta, pero a fines de los sesenta los déficit fiscales oscilaban entre el 6% y el 9% del PGB. Después de una pequeña caída a principios de los años setenta, los déficit volvieron a subir, esta vez a un rango del 10-15% del PGB.

Claramente, la inflación había escapado de todo control en la segunda mitad de los años setenta. En el caso de Ghana, el déficit fiscal fue la causa preponderante. En los años cincuenta, el sector público de Ghana fue un prestamista neto para el sistema bancario y monetario; pero a principios de los años sesenta, el gobierno ya era un importante prestatario neto, que tomaba cerca de un tercio del crédito bancario. A fines de la década del sesenta y principios del setenta, esta cifra fluctuaba entre un tercio y la mitad. Luego, cuando estalló la gran inflación a fines de los años setenta, el gobierno (junto con las empresas públicas) empezó a monopolizar el crédito bancario, y la participación del sector privado disminuyó desde alrededor del 20% en 1973-75 a menos del 10% en 1980-82. Durante todo este período cada aumento anual del crédito del sistema bancario al sector público fue en sí suficiente para que una mayor inflación de los precios fuera inevitable.

El mismo profesor Roemer ha resumido la forma en que la mayoría de las demás lecciones de política económica fueron violadas:

> De esta manera, cuando se estancaron los ingresos por exportaciones, el gobierno no redujo el incentivo para diversificar las exportaciones o para aumentarlas. . .
> Los aranceles proteccionistas fueron altamente diferenciados y las licencias de importación, especialmente cuando la corrupción hizo el impacto de las cuotas más impredecible. . ., [ayudó] a producir un [complejo y] caótico sistema. Las tasas efectivas de protección oscilaron entre protección efectiva negativa para varias industrias exportadoras y protección de más del 200% para muchos sectores [sustitutos de importaciones]. [Algu-

> nas industrias incluso] usaban insumos que, a precios mundiales, valían más que sus productos.
> Las políticas con respecto a los precios de los factores exacerbaron el impacto adverso del sistema de Nkrumah sobre incentivos al comercio. Una combinación de legislación de salario mínimo, tasas de interés controladas, tasa de cambio sobrevalorada, importación de equipo de capital libre de aranceles e impuestos reductores de incentivos para el inversionista, contribuyeron a que el trabajo se volviera artificialmente costoso. . . y de este modo incentivaron la elección de tecnología e industria intensiva en capital. [Además], las tasas de interés reales fluctuaron del -2% al -23% al año.
> [Estas] políticas llevaron a Ghana a la virtual quiebra internacional con una economía sobreestimulada que no podía sostenerse con importaciones y controles de precios, un vasto sector público que no podía ser administrado efectivamente por personal ghanés, una estructura económica inadecuada para sus recursos y una estructura de precios que no prometía solución al estancamiento de Ghana (Roemer, p. 214).

Tanzania. El caso de Tanzania es parecido al de Ghana en muchos aspectos, pero el grado del mal es de alguna forma menor. Mientras que en Ghana la tasa de crecimiento negativa del ingreso per cápita comenzó a aumentar en la década de 1960, en Tanzania esto ocurrió en la década de los setenta. La desaceleración de Ghana se inició aproximadamente en 1960 y la de Tanzania después de 1967. Ghana tuvo primero una inflación de dos dígitos en 1964 y Tanzania en 1967; y durante el período hasta 1982, Tanzania había experimentado sólo cuatro años una inflación superior al 20%, en comparación con los nueve años de Ghana. Además, Ghana tuvo dos años con una inflación superior al 100% y seis años con más del 50%, mientras que la máxima tasa de inflación registrada en Tanzania fue un 30,3%.[8]

El mejor comportamiento de la economía de Tanzania en comparación con el de Ghana se vio influido en parte por las grandes cantidades de ayuda externa que recibió (US$ 2.700 millones entre 1971 y 1981), debido a que gran parte de su tierra cultivable no estaba aprovechada cuando el país se independizó, y por la buena fortuna de haber empezado con una base de exportaciones agrícolas ampliamente diversificada.

Pero dentro de su propio contexto, la política económica aplicada en Tanzania fue muy parecida a la de Ghana, Aunque no hubo una tendencia significativa en los términos de intercambio, los volúmenes de exportaciones disminuyeron en más de un 50% en la década del 70. Esto se debió en gran medida al deterioro de la tasa de cambio real de Tanzania, que aumentó aproximadamente en un 50% entre 1970 y 1981.

La apreciación de la tasa de cambio real, a su vez, se debió, en parte, a los efectos de una estrategia industrial para sustituir las importaciones, que desplazó progresivamente a las importaciones de

8 Información del Fondo Monetario Internacional, op. cit.

manufacturas y de bienes de consumo en general, pero que también frenó drásticamente la importación de tractores agrícolas y de sus piezas de repuesto. Al mismo tiempo, la inflación interna provocó un alza mayor de los precios y de los costos locales que en los principales centros comerciales del mundo, y la tasa de cambio nominal no fue ajustada para compensar esta diferencia. En realidad, durante la década de 1970, mientras que el deflactor del PGB de los EE. UU. se duplicó, el de Tanzania se triplicó aproximadamente; sin embargo, se devaluó el shilling, respecto del dólar, en sólo un 15%.

La inflación interna dio origen a una acentuación de los controles de precios. Uma Lele informa que el número de bienes bajo control de precios aumentó de 400 en 1974 a 3.000 en 1976. Pronto apareció un mercado negro, en donde los precios alcanzaron seis veces el nivel de precios oficial.

Gran parte de la política de Tanzania estuvo dirigida, al igual que en Ghana, a la industrialización. Y así como en este último país, las empresas del sector público fueron el vehículo de gran parte de su desarrollo. De igual modo, surgió un número de proyectos industriales con un valor agregado negativo, es decir, utilizando mayor cantidad de divisas para adquirir insumos importados que aquellos ahorrados al producir el bien en el país. Además, tal como en Ghana, la fijación artificial de los precios (entre otras cosas) condujo a un nivel artificialmente alto de la intensidad de capital en inversiones industriales.

El énfasis en la industria también desvió los fondos requeridos en el sector agrícola que, por lo visto, contenía la mayoría de los productos en que Tanzania tenía una importante ventaja comparativa. Además, las regulaciones gubernamentales de los precios confundieron más el panorama agrícola. Para casi la mayoría de los productos controlados, los precios oficiales en términos reales bajaron en la década de 1970, y ciertamente desde mediados de los años setenta hacia fines de la década (el peor período de crisis de Tanzania). El gobierno bajó los precios reales pagados a los productores en parte porque los organismos oficiales de comercialización estaban perdiendo dinero. Por otro lado, el gobierno rehusaba subir los precios al consumidor, presumiblemente por razones políticas. El resultado final fue 1) subsidios importantes y crecientes a las empresas del sector público que comercializaban cultivos alimenticios y 2) un endeudamiento aún mayor de estos organismos con el sistema bancario para cubrir sus pérdidas, al margen de los subsidios que recibían. Todos estos problemas relacionados con la comercialización surgieron después que el gobierno: primero, apoyara cooperativas agrícolas de comercialización con el fin de alejar de este sector a la minoría asiática del país (que entonces dominaba) y, luego, suprimió estas mismas cooperativas, en beneficio de las empresas del sector público.

En resumen, el resultado neto de gran parte de las iniciativas de política económica en Tanzania ha sido una mayor ineficiencia

de toda la economía. Tanto la industria como la agricultura se han vuelto más ineficientes a través de decretos, regulaciones y controles. El país ha perdido gran parte de la ganancia que podía obtener mediante el comercio exterior. Con frecuencia, sus inversiones fueron elegidas en foma errada e inadecuadas para su propósito, acentuando aún más su ineficiencia. Finalmente, en muchas áreas, un sector público en aumento y altamente ineficiente ha reemplazado a lo que una vez fue un sector privado floreciente y efectivo en términos económicos.

México. Este país presenta un interesante contraste entre dos períodos importantes de su historia reciente. Durante el lapso de 1955 a 1973 virtualmente no tuvo exportaciones de petróleo, sin embargo, manejó una tasa de crecimiento real anual compuesta del orden de un 7% y una tasa de inflación promedio (deflactor del PGB) de sólo un 5% anual. Con la llegada del boom del petróleo (entre 1973 y 1982) la tasa de crecimiento real descendió a menos de 6%, mientras que la tasa de inflación alcanzó un promedio de un 26%, y llegó a un máximo de un 58% en el año 1982. Asimismo, el país sufrió dos graves crisis de balanza de pagos en las que el precio del dólar subió en un 80% y un 270%, respectivamente. El déficit presupuestario del sector público, que en el período anterior se mantuvo por debajo del 2% del PGB, aumentó a un promedio de 8% entre 1973 y 1982, y alcanzó un máximo en 1982 de 19% del PGB.

Se produjo una increíble pérdida del control fiscal. Parece que cuando las autoridades efectivamente carecían de recursos podían, con relativa impunidad, negar fondos a innumerables demandantes políticos; sin embargo, cuando los mexicanos comenzaron a percibir a su país como una nación rica en petróleo, las autoridades simplemente cedieron ante las sucesivas demandas de fondos del sector público. Creo que hay un elemento de verdad importante en esta interpretación, pero debe suavizarse reconociendo que en el período 1955-1972 la política económica estaba dominada por dos grandes figuras —Antonio Ortiz Mena en el Ministerio de Hacienda y Rodrigo Gómez en el Banco Central— cuya fuerza de voluntad y carácter también tuvieron un importante papel en la disciplina fiscal y monetaria.

El profesor Gil Díaz reconoce el gran contraste entre el período anterior a 1973 y el posterior a 1972, especialmente con respecto a la restricción monetaria y fiscal. Pero también se esfuerza en señalar que muchos de los errores de la política económica que agravaron los problemas de México hacia fines de la década de 1970 y comienzos de los años 80 fueron el resultado de acciones ya iniciadas en el período anterior. Muchos de estos errores se derivaron de una tendencia a rebajar las tarifas de los servicios de utilidad y los precios de otros productos de las empresas del sector público. En realidad, en un cálculo fascinante que aparece en el cuadro N° 4, Gil Díaz estima que mediante la fijación "económica" de los precios de

los productos del sector público, sus déficit durante el período 1965-1980 se habrían convertido en superávit, salvo en los años 1975 y 1976.

Algunos de los subsidios a los precios de las empresas públicas fueron el resultado de mecanismos de control de precios; cuando los precios controlados del sector privado se volvieron (generalmente a través de la inflación) cada vez más antieconómicos, "el gobierno, primero, [apoyó] a las empresas vacilantes con créditos. . . y, finalmente, se hizo cargo de ellas cuando quebraron" (Gil Díaz, *World Economic Growth,* p. 342).

La política comercial constituye otra área donde los errores posteriores fueron precedidos por políticas seguidas durante el período 1955-1972. Se subió el arancel promedio para las importaciones de un 8,8% en 1954 a cerca de un 20% durante la década de 1960; sin embargo, los permisos de importación y otros controles similares fueron, probablemente, una fuente más importante de restricciones comerciales. En 1956, sólo un 9% de las categorías de importación estaban sujetas a tales controles; esta cifra llegó a un 60% hacia 1966, 65% en 1970 y a un 80% en 1973.

Además de estos defectos de la política económica, Gil Díaz se esmera en señalar una consecuencia poco entendida, pero de gran importancia, de la inflación mundial sobre México y muchos otros países menos desarrollados, en la medida en que las tasas de interés mundiales subieron reflejando la inflación prevista, con lo cual el pago de los intereses en realidad vino a representar una amortización parcial de la deuda real (es decir, simplemente debido a la inflación mundial, la deuda real vigente de cualquier préstamo dado disminuye de período en período, y los organismos crediticios son compensados por esta pérdida mediante una tasa más alta de interés relacionada con la inflación). Cerca del 80% del "déficit externo" acumulativo de México (es decir, el endeudamiento de su sector público en el exterior) desaparece cuando se realiza un ajuste (a la inflación de los EE. UU.) para tomar en cuenta este factor. (Véase cuadro N° 5.) Asimismo, los déficit constantes de la balanza de pago de México (desde 1956) se reducen en un 20% aproximadamente cuando el componente de los pagos de intereses que reflejan la tasa de inflación de los EE. UU. es considerado como amortización.

De este modo, Gil Díaz considera que los problemas de México desde mediados de la década de 1970 son i) en parte, el resultado de políticas poco acertadas sobre fijación de precios, comercio y otras, muchas de las cuales se mantenían desde las dos décadas precedentes (relativamente tranquilas); ii) en parte, la consecuencia de la forma en que la inflación internacional interactuó con la deuda externa de la nación para acrecentar los déficit fiscales y la expansión monetaria, y iii) tal vez en forma predominante, un debilitamiento de la voluntad o capacidad (o valor político) para controlar un déficit que cada vez se hacía más difícil de manejar.

Cuadro N° 4

Déficit del Sector Público
Excluyendo Subsidios a Algunos Precios del Sector Público

	Subsidios Implícitos[a] a	Tasa de Interés sobre la Deuda Externa b	Ahorro de interés imputado[b] c
1965	11,627	4.35	506
1966	13,043	5.89	1,483
1967	12,260	6.10	2,374
1968	13,287	6.72	3,668
1969	13,722	6.62	4,764
1970	14,354	7.60	6,923
1971	16,794	7.18	8,243
1972	18,679	6.88	9,751
1973	21,439	9.16	15,839
1974	27,049	10.95	23,631
1975	25,830	11.00	29,179
1976	41,193	9.62	32,288
1977	71,174	8.18	35,918
1978	88,313	9.26	52,164
1979	129,713	11.82	88,084
1980	203,318	14.25	147,717

Indonesia. Indonesia y Taiwán comparten la distinción de ser los países que salieron del período estudiado en un ambiente de éxito, virtualmente puro en política económica. Los errores ocurrieron con anterioridad, específicamente en el período entre 1960 y 1965; y fueron seguidos por una recuperación bastante prolongada y sostenida, que se ha mantenido hasta la actualidad. Indonesia también merece una mención especial por ser la única nación exportadora de petróleo con una gran población, que aparentemente aprendió cómo aprovechar los booms del petróleo.

Al independizarse, Indonesia heredó de los holandeses una tradición de políticas macroeconómicas conservadoras, combinadas con una firme regulación y otro tipo de intervenciones en el nivel microeconómico. Durante la década de los años 50, la política económica no tuvo una desviación considerable de su senda tradicional, aunque hacia fines de la década se observaron signos de una amenazante inflación, en parte debido a los gastos militares. Durante los años cincuenta, el país sufrió un período de reconstrucción de postguerra, sofocó varias rebeliones separatistas y participó en confrontaciones armadas tanto con los holandeses como con los malasios.

Déficit del Sector Público d	Disminución del Déficit e=a+c	Déficit corregido f=d-e	Cuocientes con respecto al PIB e		f
2,503	12,133	-9,630	1.0	4.8	-3.8
3,551	14,526	-10,975	1.3	5.2	-3.9
6,740	14,634	-7,894	2.2	4.8	-2.6
5,632	16,955	-11,323	1.7	5.0	-3.3
5,982	18,486	-12,504	1.6	4.9	-3.3
9,316	21,277	-11,961	2.2	5.1	-2.9
8,086	25,037	-16,951	1.8	5.4	-3.7
18,896	28,430	-9,534	3.6	5.3	-1.8
32,227	37,278	-5,051	4.9	5.7	-0.8
41,862	50,680	-8,818	4.9	6.0	-1.0
83,373	55,009	28,364	8.0	5.3	2.7
98,113	73,481	24,632	7.6	5.7	1.9
86,373	107,092	-20,719	5.0	6.1	-1.2
111,449	140,477	-29,028	5.1	6.4	-1.3
158,340	217,797	-59,457	5.5	7.5	-2.1
232,213	351,035	-118,822	5.8	8.7	-3.0

[a] El subsidio calculado resulta de la pérdida implícita en el ingreso del sector público que se produce por no ajustar los precios de los productos del petróleo a los niveles de consumo de los EE. UU. y por no reflejar en los precios de la electricidad y ferrocarriles sus costos de producción, c = b-A; donde A es la deuda adicional incurrida debido a los subsidios. El monto se calcula siguiendo una serie recursiva en el tiempo t = 1965, 1966.. .: $A_t = A_{t-1} + b_t + c_{t-1}$ empezando con $A_{1964} = c_{1964} = O$

Fuente: F. Gil Díaz, *World Economic Growth*, Cap. 12, p. 374.

Cuadro N° 5

índices para la Inflación Interna y la Inflación Mundial, Tasas de Cambio Efectivo Real y Nominal, e índice de Paridad

	índice de Precios al Por Mayor			
	México		Mundial	
	1	a	2	a
1948	20.8		40.4	
1949	22.8	9.6	38.6	-4.5
1950	24.9	9.2	40.3	4.4
1951	30.9	24.1	45.5	12.9
1952	32.0	3.6	44.5	-2.2
1953	31.4	-1.9	43.9	-1.3
1954	34.4	9.6	43.9	0.0
1955	39.1	13.4	44.1	0.5
1956	40.9	4.6	45.6	3.4
1957	42.7	4.4	46.9	2.9
1958	44.6	4.4	47.6	1.5
1959	45.1	1.1	48.0	0.8
1960	47.3	4.9	48.2	0.4
1961	47.7	0.8	48.3	0.2
1962	48.6	1.9	48.6	0.6
1963	48.8	0.4	48.9	0.6
1964	50.9	4.3	49.6	1.4
1965	51.9	2.0	50.9	2.6
1966	52.5	1.2	52.8	3.7
1967	54.0	2.9	53.1	0.6
1968	55.1	2.0	54.4	2.4
1969	56.5	2.5	56.6	4.0
1970	59.8	5.8	58.9	4.1
1971	62.1	3.8	61.2	3.9
1972	63.8	2.7	64.5	5.4
1973	73.9	15.8	73.4	13.8
1974	90.5	22.5	88.9	21.1
1975	100.0	10.5	100.0	12.5
1976	122.3	22.3	108.6	8.6
1977	172.6	41.1	118.7	9.3
1978	199.8	15.8	128.5	8.3
1979	236.4	18.3	146.1	13.7
1980	294.3	24.5	169.8	16.2
1981	366.3	24.5	189.6	11.7
1982	571.7	56.1	204.2	7.7

a Tasa porcentual de crecimiento. 1 Base 1975 =100; 2 índice Divisia del precio al por mayor—índices de los 21 países que representan más del 95% de! comercio de México (importaciones + exportaciones, excluyendo el petróleo). La participación de estos países en el comercio mexicano se usó como ponderación. La base es 1975 — 100. El índice de las tasas de cambio nominal del peso; 5 Base: Mediana (1948-1981) = 100. La base se estableció estadísticamente para evitar polémica sobre el "año base adecuado".

Tasa de Cambio Efectiva

Nominal 3	a	Real 4 = 2x3/1	a	índice de Paridad 5 = 1/(2x3)	a
41.0		79.7		125.5	
56.7	38.3	96.0	20.5	104.2	-17.0
71.5	26.1	115.6	20.4	86.5	-17.0
71.5	0.0	105.3	-8.9	95.0	9.8
71.6	0.1	99.5	-5.5	100.5	5.8
71.6	0.0	100.0	0.5	100.0	-0.5
92.9	29.7	118.5	18.5	84.4	-15.6
103.5	11.4	116.7	-1.5	85.7	1.5
103.4	-0.1	115.2	-1.3	86.8	1.3
103.3	-0.1	113.5	-1.5	88.1	1.5
101.9	-1.4	108.8	-4.1	91.9	4.3
101.4	-0.5	107.9	-0.8	92.7	0.9
101.2	-0.2	103.2	-4.4	96.9	4.5
101.3	0.1	102.6	-0.6	97.5	0.6
101.0	-0.3	101.0	-1.6	99.0	1.5
101.0	-0.3	.100.9	-0.1	99.1	0.1
100.1	-0.6	97.5	-3.4	102.6	3.5
99.5	-0.6	97.5	0.0	102.6	0.0
98.9	-0.6	99.4	1.9	100.6	-1.9
98.3	-0.6	96.7	-2.7	103.4	2.8
97.3	-1.0	96.1	-0.6	104.1	0.7
96.9	-0.4	97.0	0.9	103.1	-1.0
97.0	0.1	95.6	-1.4	104.6	1.5
97.4	0.4	96.1	0.5	104.1	-0.5
98.8	1.4	99.8	3.9	100.2	-3.7
100.6	1.8	100.0	0.2	100.0	-0.2
99.1	-1.5	97.4	-2.6	102.7	2.7
94.9	-4.2	94.9	-2.6	105.4	2.6
112.9	19.0	100.3	5.7	99.7	-5.4
161.1	42.7	110.7	10.4	90.3	-9.4
165.4	2.7	106.4	-3.9	94.0	4.1
164.9	-0.3	101.9	-4.2	98.1	4.4
168.6	2.2	97.3	-4.5	102.8	4.8
168.5	-0.1	87.1	-10.5	114.8	11.7
330.2	95.9	117.8	35.2	84.9	-26.1

Fuente: *International Financial Statistics,* International Monetary Fund, Data Resources files. F. Gil Díaz, *World Economic Growth,* Cap. 12 pp. 369-370.

Es sorprendente que bajo estas circunstancias el ingreso real per cápita aumentó hasta un 1,2% anual durante la década.

El período de crisis de Indonesia evidentemente fue entre los años 1960 y 1965, cuando el crecimiento del ingreso per cápita se volvió negativo, y la inflación subió desmesuradamente, llegando a alrededor del 600% en 1965 y 1966. Las reservas oficiales de divisas disminuyeron hasta llegar a ser negativas, los ingresos gubernamentales bajaron desde el 13% hasta cerca del 4% del PGB. El caos reinó en la economía. Los errores de la política económica eran los conocidos: inmensos déficit gubernamentales financiados por la expansión monetaria, la creciente sobrevaloración de la moneda y el consecuente estancamiento de las importaciones, que en el caso de Indonesia llevó consigo una drástica caída de las recaudaciones fiscales (ya que en esa época bajaron los impuestos principalmente sobre los bienes comercializados). La caída de los ingresos, a su vez, sólo aumentó el déficit y la consecuente expansión monetaria.

Paralelo al ambiente que acabamos de describir había un laberinto de controles y restricciones. Muchos de éstos no eran nuevos, pero se habían vuelto mucho más gravosos por la creciente escasez de bienes de consumo y por la explosiva inflación. Debido también a la precaria situación fiscal, el gobierno no era capaz incluso de financiar el mantenimiento básico de la infraestructura de la nación; después de este caótico episodio, fue necesario más de una década para restaurar los servicios de utilidad pública, de transporte y de riego.

El gobierno del general Suharto ha seguido un conjunto bastante consistente de políticas económicas desde 1966 hasta la fecha. Sus preceptos claves han sido macroeconómicos: evitar excesos inflacionarios en el presupuesto y cualquier tipo de control cambiario. En sus primeras medidas, el gobierno de Suharto duplicó las recaudaciones reales de impuestos y subió abruptamente los precios cobrados por las empresas públicas. También puso en práctica varias reformas financieras y reemplazó un conjunto de tasas de interés real negativas por un modelo de tasas decididamente positivas. Los ingresos, junto con la ayuda externa que era aproximadamente de un 3% del PGB. prepararon el terreno para una de las experiencias de estabilización más extraordinarias nunca registradas. La tasa de inflación bajó de alrededor del 600% en 1965 y 1966 al 111% en 1967, al 84% en 1968, y al 10% y 9% en 1970 y 1971, respectivamente. (Véase cuadro N° 6.) Mientras tanto, el PGB creció en un 2,3% en 1966 y 1967, en un 11,1% en 1968, en un 9,2% en 1969 y en un 6,5 y un 4,9% en los anos 1970 y 1971, respectivamente. Durante todo el período de estabilización, el promedio de la tasa de crecimiento compuesta del PGB fue de un impresionante 4,5% anual (1,9°: en términos per cápita).

El desempeño de Indonesia en el manejo del boom del petróleo revela un muy claro proceso de aprendizaje. Durante el repentino aumento de ios precios del petróleo del año 1974 y siguientes,

Cuadro N° 6

Indicadores Económicos Seleccionados: Inflación, Reservas de Divisas, Promedios de Impuesto, Activos Líquidos

	Inflación Anual[3] (%) 1	Reservas netas oficiales de oro y divisas[b] (Mill. de US$) 2	Reservas en meses de importaciones 3	Impuestos totales del gobierno central[c] (% del PIB) 4	Impuestos al petróleo[c] (% del PIB) 5	Activos, líquidos (% del PIB) 6
1953-59	25	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1960	19	301	n.a.	13.8	n.a.	n.a.
1961	72	122		13.2	n.a.	n.a.
1962	160	94		5.4	n.a.	n.a.
1963	128	-16		5.1	n.a.	n.a.
1964	135	-49		4.2	n.a.	n.a.
1965	596	-73		3.9	n.a.	n.a.
1966	636	-77		4.0	n.a.	n.a.
1967	111	-78		7.1	0.9	6.1
1968	84	-93		7.2	1.2	5.4
1969	10	-86		9.0	1.7	5.5
1970	9	-52		10.3	2.0	9.4
1971	4	-106		11.7	3.0	11.8
1972	26	422	3.0	13.0	4.3	15.1
1973	27	649	3.5	14.3	5.1	14.6
1974	33	1,203	2.4	16.4	9.0	13.6
1975	20	490	1.2	17.7	9.8	15.8
1976	14	1,226	2.8	18.8	10.4	17.5
1977	12	2,423	3.4	18.6	10.2	16.5
1978	7	2,580	4.3	19.0	10.2	17.0
1979	22	4,145	5.6	21.6	13.7	16.8
1980	16	6,480	6.5	23.4	16.0	17.6
1981	7	7,366	6.0	n.a.	n.a.	n.a.

índice del costo de vida de Jakarta, de fines de año a fines de año. Fuente: Bank Indonesia, *Annual Reports* (varios números).
Reservas de oro y divisas de las autoridades monetarias en cada diciembre. Fuente: *International Financial Statistics* (varios números).
Fuente: *Nota Keuangan* (varios números desde 1969-1981).
Activos líquidos = dinero + cuasi dinero. Fuente: Bank Indonesia, *Indonesian Financial Statistics* (varios números 1972-81).

Fuente: M. Gillis, *World Economic Growth*, Cap. 9, p. 237.

las exportaciones indonesias de petróleo y sus derivados subieron de US$ 1,5 mil millones en 1973 a US$ 4,9 mil millones en 1975 y a US$ 5,6 mil millones en 1976. Mientras tanto los activos internacionales del sistema monetario, que inicialmente eran de US$ 710 millones en 1973, alcanzaron un máximo de US$ 1,6 mil millones en 1974 y se volvieron negativos en 1975 y 1976. Esto fue en gran medida el reflejo del derroche de los recursos de divisas por parte de Pertamina (la empresa petrolera estatal) en el fracaso al que hace referencia el profesor Gillis (capítulo 9, op. cit, p. 247). Sin embargo, Indonesia fue mucho más prudente para manejar el segundo boom del petróleo que comenzó en el año 1979. En este caso las exportaciones de petróleo subieron de US$ 7,4 mil millones en 1978 a US$ 8,9 mil millones en 1979 y a 12,9 mil millones en 1980. Durante el mismo período, los activos internacionales del sistema monetario crecieron de US$ 1,7 mil millones en 1978 a US$ 4,7 mil millones en 1979 y a US$ 9,6 mil millones en 1980. La riqueza extraída de la tierra estuvo mucho tiempo "depositada" en los mercados de capitales del mundo hasta que se le pudiera encontrar buen uso. Ningún otro país petrolero altamente poblado ha manejado un boom del petróleo tan bien como Indonesia.

El profesor Gillis señala otros logros de la política económica de Indonesia, como el nivel exitoso de las exportaciones no petrolíferas (mediante devaluaciones oportunas) a pesar de los dos booms del petróleo, la reducción continua de los aranceles aduaneros, la eliminación de las tasas excesivas del impuesto a la renta, etc. Sin embargo, también señala grandes defectos: una prolongada política de subsidios masivos (sólo corregida recientemente) a los usuarios locales de productos del petróleo, una confusa política de incentivos fiscales injustificados e "impuestos inmanejables", "la persistencia de fuertes políticas proteccionistas (particularmente a través de restricciones cuantitativas) y un sistema pesado y restrictivo de regulación y de concesión de permisos". (Gillis, *World Economic Growth,* Cap. 9, p. 258.) Por lo general se requieren dos o más años para tramitar un permiso de inversión y las reducciones de los aranceles aduaneros previstas por el Ministerio de Hacienda se han visto obstaculizadas por "cuotas de importación, prohibiciones y otras restricciones cuantitativas [impuestas por los departamentos] de Industria. . . Agricultura. . . y de Comercio". Las tasas de protección efectiva todavía fluctúan desde tasas negativas hasta otras tan elevadas como 4.000% (para los neumáticos). La protección de las industrias textil y del calzado impone un costo de alrededor de US$ 500 millones anuales a los consumidores indonesios.

El desarrollo exitoso de Indonesia constituye entonces un ejemplo de cómo la vigencia de buenas políticas en áreas críticas puede ser suficiente (tal vez contando con un poco de suerte) para producir una envidiable tasa de crecimiento económico, a pesar de que en la historia económica del país existen evidentes e importantes errores y defectos.

Cuadro N° 7

Datos Económicos Básicos para Taiwán

	1955	1960	1970	1980
- Ingreso Nacional (1967 NT$)				
Total (Billones NT$)	112,8	151,7	38,72	879,1
Per Cápita (NT$)	11.895	13.601	26.582	49.832
- Ahorro Interno como				
Porcentaje del Ingreso Nacional	4,9	7,6	23,8	32,9
- Exportaciones (Millones US$)	127	164	1.469	19.575
- Importaciones (Millones US$)	185	287	1.363	19.428

Fuente: S. C. Tsiang. *World Economic Growth,* Capítulo 11.

Taiwán. Evidentemente Taiwán es un modelo entre los países analizados en el presente volumen. No sólo sus logros fueron más espectaculares incluso que los de Indonesia, sino que también sus errores y defectos en la política económica fueron mínimos, una vez que se encaminó en el proceso de crecimiento. Inicialmente (entre 1950 y 1954) Taiwán siguió lo que eran las políticas entonces de moda: elevadas barreras comerciales y bajas tasas de interés. Además, desde 1950 hasta 1953, la inflación subió sobre el 5% trimestral en más de las dos terceras partes del tiempo, y sobre el 10% trimestral en más de las dos terceras partes del tiempo, y sobre el 10% trimestral en más de la tercera parte del tiempo. Las exportaciones expresadas en dólares americanos fueron de sólo US$ 96 millones en 1954 en comparación con US$ 93 millones en 1950, y mientras tanto el dólar americano había sufrido un 15% de inflación. Las importaciones excedieron a las exportaciones en más de un 50% desde 1951 a 1954, y doblaron las exportaciones de 1954. El ahorro interno descendió en alrededor de un 5% del ingreso nacional. En el cuadro N° 7 se observa cómo este panorama cambió en los años siguientes. Hacia 1980, el ingreso nacional real había aumentado ocho veces su valor, y el ingreso per cápita se había más que cuadruplicado. Las exportaciones se habían multiplicado por 200, y las importaciones calculadas en dólares americanos, por más de 100. En el cuadro N° 8, del profesor Tsiang, se observa que las exportaciones, en términos de cantidades, se multiplicaron por 50 y las importaciones por 20.

Tsiang destaca hasta qué punto el milagro de Taiwán implicó la puesta en práctica de las pautas básicas de la política que se pueden derivar de la ciencia económica (y en general, del sentido común también). Se refiere además: i) a la necesidad de la nación de aprovechar las oportunidades ofrecidas por el comercio y la inversión externa, y ii) a la importancia de mantener tasas realistas (y positivas) de interés real, tanto como un incentivo para el ahorro y

Cuadro N° 8

Comercio de Productos de la República China (Taiwán)

	Exportaciones (en mill, deUS$)	Tasa promedio de crecimiento anual de la década	Importaciones (en mill, de US$)	Tasa promedio de crecimiento anual de la década	Balanza comercial (en mill, de US$)
1950	93.1		123.9		-30.8
1955	127.1	5.8%	184.7	8.7%	-57.6
1960	164.0		286.5		-122.5
1965	450.8	24.5%	517.2	16.9%	-66.4
1970	1,468.6		1,363.4		105.2
1971	2,047.2		1,754.6		292.6
1972	2,979.3		2.331.9		647.4
1973	4,476.0		3.741.8		766.0
1974	5,592.0		6.422.4		-811.9
1975	5,304.1	29.6%	5,558.6	30.4%	-254.5
1976	7,809.6		7,125.0		699.9
1977	9,517.2		8,316.9		1,214.7
1978	12,602.0		10,367.4		2.234.6
1979	15,828.9		14,421.3		1.407.6
1980	19.575.0		19,428.0		147.0

Fuente: *Financial Statistics Monthly, Taiwan District, The Republic of China,* The Central Bank of China, varios números.
S. C. Tsiang, *World Economic Growth,* Cap. 11, p. 308.

como un medio para garantizar que los fondos disponibles para ser invertidos sean asignados a las inversiones más productivas.

Bajo el primer título, detalla la forma en que el gobierno de Taiwán descartó todo un conjunto de políticas comerciales proteccionistas de elevados aranceles, permisos y cuotas de importación y múltiples tasas de cambio.

Así, esta liberalización de la economía incrementó la tasa de cambio real a que se enfrentaban los exportadores de modo que se estimularon nuevas exportaciones. Las exportaciones se duplicaron entre 1954 y 1961, nuevamente lo hicieron entre 1961 y 1964, y una vez más entre 1964 y 1968-69. Desde 1968-1969 a 1971 se duplicaron otra vez. Hacia 1980, las exportaciones eran aproximadamente veinte veces las de 1969, 100 veces las de 1961 y 200 veces las de 1954.

Esta expansión de las exportaciones implicó un arduo trabajo al igual que una liberalización de las políticas. Al incluirse nuevos productos en la lista de exportaciones, muchos tuvieron importan-

tes incrementos. Sin embargo, para muchas nuevas exportaciones, y especialmente para las que tuvieron un mayor aumento, las cuotas de importación, "las restricciones voluntarias" y otras barreras tendieron a aumentar lo que contuvo el auge. La respuesta de Taiwán fue permanecer impávido, aceptar los límites que surgieron, y obtener un entorno de políticas económicas donde aún pudieran desarrollarse y prosperar nuevas exportaciones.

El segundo logro importante de la política de Taiwán estaba relacionado con el mercado de capitales. En este aspecto, un elemento clave fue mantener tasas de interés real positivas. Con el primer experimento en este sentido, la inflación vigente en Taiwán fue rápidamente bajada a menos de un 0,5% mensual en el segundo trimestre de 1950, sólo para aumentar abruptamente otra vez cuando se rebajó la política de elevadas tasas de interés en el tercer trimestre. Pero las autoridades taiwanesas aprendieron bien la lección; las tasas de interés real promedio para depósitos a un año plazo fueron significativamente positivas en cada uno de los siguientes veintidós años, y la interrupción de esta disciplina de políticas al respecto (en el año 1973) fue por fortuna breve.

Uruguay. Tal vez es adecuado que este estudio terminara con Uruguay luego de Taiwán. Ninguno de los casos analizados en este trabajo tuvo un éxito más intenso que el de Taiwán, y ninguno es más trágico que el de Uruguay. Este último no sólo poseía todos los elementos para un éxito económico espectacular, que ya había logrado hace más de cien años; y al menos hasta cierto punto había mantenido durante la primera mitad de este siglo. Luego fracasó ignominiosamente a fines de la década de los 50 y en los 60, pero se recuperó en forma abrupta el año 1974, sólo para tambalear, una vez más, a comienzos de la década de 1980.

Actualmente se conocen los elementos del drama uruguayo. El principal secreto del éxito hasta la década de 1950 fue la disciplina fiscal y la restricción monetaria. En efecto, en los primeros treinta y cinco años de su existencia como nación (1828-1862) —que a propósito se caracterizaron por una gran prosperidad— Uruguay no tenía dinero propio. El nivel del ingreso per cápita estimado para 1866 (US$ 1.600 del poder adquisitivo de 1981) era tan alto que resulta difícil pensar que pudiera haber ocurrido un mayor crecimiento en las siguientes décadas. Por lo menos no se produjo un retroceso, y el nivel de vida uruguayo bien pudo haberse comparado con aquellos de Europa Occidental y de Norteamérica.

Muchas cosas ocurrieron después de 1866. En el año 1875, un arancel bajo y uniforme fue reemplazado por un sistema diferenciado, altamente proteccionista, con una consecuente pérdida del dinamismo en el frente de las exportaciones. En el año 1896 se creó un banco estatal, que luego iba a transformarse en una importante máquina inflacionista, a la cual se unieron después otras empresas del sector público en una variedad de industrias. Más tarde, el país adquirió la forma de estado benefactor moderno, creando un costoso

sistema de previsión social durante los primeros veinticinco años del siglo XX y estableciendo la semana de trabajo de 48 horas ya en 1915.

El profesor Ramón Díaz *(World Economic Growth,* cap. 13) señala varios defectos subyacentes a la política uruguaya, algunos de los cuales preceden significativamente al retroceso económico del país del período 1955-1968. Estos defectos incluyeron una política comercial altamente proteccionista; una tasa de cambio generalmente sobrevaluada, en parte debido a las restricciones a las importaciones, en parte porque la inflación interna tendía a producir una creciente sobrevaloración cuando se realizaba un esfuerzo para mantener una tasa de cambio determinada o para reducir el volumen de una devaluación necesaria; y una política fiscal que, a pesar de ser históricamente bastante conservadora, condujo en forma significativa a déficit en la década de 1960 y en forma nefasta también a comienzos de la década de 1980. Además de estos problemas, el sistema tributario era demasiado complejo para un país del tamaño de Uruguay, y produjo graves ineficiencias. El país también siguió una política monetaria que, especialmente en el período posterior a 1955, produjo inflación (mediante la expansión del crédito privado) aun cuando quienes formulaban las políticas estaban conteniendo los déficit fiscales; y los controles sobre los precios y las tasas de interés, que habrían producido efectos dañinos aun sin inflación, condujeron a una asignación de recursos excesivamente distorsionada al combinarse con una de las inflaciones más rápidas del mundo. Como si estos problemas no fueran suficientes, el país también tenía un sistema de previsión social que en gran medida inhibió los incentivos privados para ahorrar absteniéndose de realizar contribuciones significativas de su propiedad a la formación del capital nacional.

El profesor Díaz destaca que la mayoría de estos defectos específicos de la política ayudaron a producir la excesiva inflación de Uruguay o estos mismos se vieron acrecentados por ella. Desde este punto de vista resulta irónico que el mejor comportamiento económico de la nación en los últimos años (1974-1981) se caracterizó por un importante mejoramiento en casi todos los frentes de políticas económicas señalados, pero no en el control de la inflación, que llegó a un promedio de 60% anual durante este período, y continuó tan elevado incluso en 1979 y 1980. Aunque la inflación bajó en 1981 y 1982, la cantidad de dinero (el cuasidinero inclusive) aumentó en 50% y en 77% estos dos años. Todo estaba dispuesto para una nueva crisis, que efectivamente puede decirse ocurrió en 1982, cuando el PGB, las inversiones, las exportaciones, las importaciones y la producción industrial descendieron drásticamente. Actualmente la situación puede ser apropiada para otro período de recuperación. Alejandro Vegh Villegas, quien dirigió el incipiente auge de 1974-1975, volvió a asumir como Ministro de Hacienda a fines de 1983 para tratar de repetir su hazaña anterior.

Observaciones y Reflexiones

En lo que a mí respecta, al menos, las experiencias registradas en el presente trabajo confirman y refuerzan la sabiduría de los expertos en política económica. Sin duda que a diferencia de aquellas economías que han fracasado o se han estancado, las economías más exitosas se han aplicado con mayor rigor las doctrinas económicas que esos profesionales recomendarían.

Los Países Menos Desarrollados: En Ghana, el país que demostró un peor comportamiento entre los aquí representados, encontramos lo que únicamente puede llamarse una violación total de estas doctrinas; en Tanzania, la violación no es tan extrema y ha sido mitigada por la entrada de grandes cantidades de ayuda externa. Jamaica experimentó un fracaso parecido al de Ghana, violando también abiertamente las normas de política económica en el proceso; la reciente disminución de la caída de su PGB real parece deberse más bien a grandes cantidades de ayuda externa que a un cambio importante en la política.

En el lado positivo, Taiwán es claramente el país que puso en práctica una gran variedad de políticas económicas recomendadas por los expertos. En realidad, los profesores T. C. Liu y S. C. Tsiang participaron activamente en la formulación de la política económica de ese país en gran parte del período posterior a 1955 y tuvieron una influencia directa-en el proceso. Entre los países menos desarrollados que se analizaron, Indonesia obtiene tal vez, después de Taiwán, la mejor calificación general para todo el conjunto del período. Aquí observamos un patrón que se repite en un número de países menos desarrollados (específicamente en México durante el período 1955-1973) de una política macroeconómica bastante exitosa combinada con un comportamiento más bien mediocre en el frente microeconómico.

La diferencia entre políticas microeconómicas y macroeconómicas puede confundirse fácilmente, en particular cuando se considera la "apertura" general de una economía al comercio internacional como una acción claramente macroeconómica. En los extremos, es evidente que la puesta en práctica de un proyecto de inversión determinado o la reducción de un pequeño número de aranceles pertenece al terreno microeconómico; mientras que una expansión o una contracción generalizada del crédito, o una reducción general de las restricciones comerciales pertenecen al terreno macroeconómico. El problema se encuentra en el área poco definida entre los extremos, y aquí la mayor dificultad se refiere a la política relativa al comercio internacional.

Considero que una política comercial es liberalizadora en un sentido macroeconómico, cuando estimula la expansión de exporta-

ciones no tradicionales.[9] Taiwán después de 1955 ha pasado esta prueba en forma sobresaliente, y México, desde 1955 a 1973 lo hizo bastante bien (con el valor del dólar de las exportaciones no petrolíferas triplicado, cuando los precios de los EE. UU. aumentaron en sólo dos tercios). A modo de comparación, desde 1973 a 1981 las exportaciones no petrolíferas de México crecieron sólo alrededor de un 10%, hablando en dólares, mientras que los precios de los EE. UU. aproximadamente se duplicaron.

De este modo, México obtiene calificaciones bastante buenas por la política macroeconómica en el primer período (cuando, deberíamos recordar, se mantuvo bajo control al presupuesto, se refrenó la inflación y se sostuvo exitosamente la tasa de cambio), no obstante los muchos defectos de la política en el nivel microeconómico. Pero en el período posterior, México fracasa en todas las pruebas macroeconómicas (el presupuesto, la inflación y la apertura comercial) y, evidentemente, no tiene un mejor desempeño que antes en los asuntos de política microeconómica. Indonesia, también con un conjunto de políticas microeconómicas menos que ideal, puso en práctica un programa de estabilización ejemplar a fines de la década de 1960, y posteriormente mantuvo una disciplina presupuestaria mientras las exportaciones no petrolíferas subieron de US$ 700 millones en 1970 a US$ 9 mil millones en 1980.

Jamaica es otro país donde la política tuvo graves defectos desde un punto de vista técnico, aun cuando estaba en su mejor momento. Pero no cabe duda de que esta política técnicamente fue mucho más firme antes de 1972 que con posterioridad. Los defectos de la política de Jamaica en el terreno macroeconómico (presupuesto, inflación y restricciones comerciales y cambiarias) en el último pe-

9 Los lectores deberían observar que la expansión de las exportaciones no tradicionales es un indicador aproximado cuyos movimientos deberían interpretarse con cautela y sentido común. Las exportaciones no tradicionales de un país podrían tener un auge debido a un importante hallazgo mineral o debido a un aumento extraordinario en sus precios internacionales; esto no reflejaría una política liberalizadora. Asimismo, los movimientos de sus precios internacionales podrían hacerlas descender, o podrían desaparecer por los efectos sobre la tasa de cambio real de un boom de los precios en las exportaciones tradicionales o de una importante entrada de capital. Pero en general se debería observar que si bien con frecuencia, al menos para los países poco desarrollados, las exportaciones tradicionales tienden a ser menores en número, cada una representando grandes entradas por exportaciones, las exportaciones no tradicionales (actuales y potenciales) tienden a ser mucho más numerosas, y la balanza de pagos es mucho menos vulnerable a los movimientos en el precio mundial de cualquiera de ellas. Además, donde el comercio está en gran medida inicialmente restringido, el gobierno tiene una simple forma para darles un fuerte estímulo positivo a todas las exportaciones específicamente, liberalizando las restricciones a las importaciones. Históricamente, las fuertes políticas liberalizadoras en realidad han tendido a generar estímulos palpables a las exportaciones no tradicionales tomadas como grupo.

ríodo, al mismo tiempo que algunas fallas microeconómicas, se estaban transformando en males endémicos, La estadística de Jamaica es de un crecimiento aceptable en el primer período y de un retroceso desastroso en el último período. Incidentalmente, las exportaciones no tradicionales de Jamaica (el total de las exportaciones menos las de aluminio, bauxita y azúcar) crecieron durante la "mejor" etapa de la política económica (1962-1972) de 132 millones a 166 millones de dólares americanos del poder adquisitivo de 1980, sólo para estancarse y luego disminuir durante el período siguiente de deficientes políticas técnicas. El descenso en el valor real de las exportaciones no tradicionales continuó después de 1980, tendiendo así a respaldar el argumento del profesor Bonnick en cuanto a que el nuevo gobierno de Jamaica no había emprendido reformas estructurales de importancia.

En Tanzania se han seguido muchas políticas que se oponen al mejor juicio de los economistas, pero la entrada de grandes cantidades de asistencia externa ha ayudado a contrapesar su efecto. La experiencia de Tanzania parece muy buena en comparación con la de Ghana y muy mala en comparación con la de Indonesia. Sus defectos de política macroeconómica tendieron a aumentar con el tiempo, por lo general manteniéndose el déficit presupuestario bajo el 5% del PGB hasta 1973, y fluctuando entre el 5% y el 10% del PGB, de ahí en adelante. La tasa de inflación también subió con el tiempo. Los precios (deflactor del PGB) se demoraron cerca de diez años en duplicarse después de 1965; se duplicaron en seis años desde 1974 a 1980, y los precios al consumidor se triplicaron en los seis años anteriores a 1982. En el aspecto comercial, las exportaciones de Tanzania de productos fuera del café, el algodón y el sisal se multiplicaron por 2,5 (en dólares del poder adquisitivo de 1980) en la década posterior a 1955, luego en la siguiente década aumentaron sólo en un cuarto, y finalmente bajaron en aproximadamente un 10% entre 1975 y 1980. Esto confirma la apreciación de Urna Lele de que la política de Tanzania tendía a colocar restricciones cada vez más estrictas sobre el comercio a medida que pasaba el tiempo.

Uruguay se distingue de Indonesia y México en que las diferencias principales entre sus políticas de los períodos "buenos" y "malos" estaban más bien en el terreno microeconómico que en el macroeconómico. Las características dominantes del período de reforma que se inició en 1974 fueron una liberalización general de los controles (más dramática en el caso de los controles cambiados) y una importante reforma tributaria. La restricción presupuestaria se mantuvo la mayor parte del tiempo antes de 1974, y muy claramente desde 1974 a 1980, pero el excesivo relajamiento presupuestario que se inició en 1981 fue lo que contribuyó a la crisis de 1982-1983. Sin embargo, en Uruguay aun cuando el presupuesto se mantenía bajo control, persistía el problema de la inflación; en ningún momento luego del auge uruguayo de 1974, se puede decir que se hubiera superado este desafío macroeconómico particular.

Uruguay tomó medidas para liberalizar su política comercial a mediados y a fines de la década de los setenta, pero ciertamente no llegó tan lejos en esta dirección como lo habrían dictaminado las doctrinas de los economistas. No obstante, al menos cuando se mide el éxito de los esfuerzos de liberalización comercial de Uruguay por el comportamiento de sus exportaciones no tradicionales, la estadística es bastante aceptable. En el período de peores políticas económicas (1955-1965), las exportaciones de Uruguay (fuera de lana, carne y cuero) bajaron de US$ 165 millones (del poder adquisitivo de 1980) a US$ 58 millones. Cuando se produjo un leve mejoramiento de las políticas a partir de 1966, esta cifra aumentó a US$ 131 millones en 1973. Luego, bajo las principales reformas que se iniciaron en 1974, las exportaciones no tradicionales subieron hasta alcanzar en 1983 un total de 450 millones de dólares de 1980. Fue claro que cuando se comenzó a perder la coherencia de la estructura de políticas de Uruguay (en el período de crisis 1982-1983), las exportaciones no tradicionales se estancaron otra vez.

De este modo, en lo que respecta a los países menos desarrollados, probablemente es justo señalar que al menos prevalece un tipo de "justicia" primitiva en el reino de las políticas económicas. Los países que han manejado sus economías siguiendo las doctrinas económicas por lo general han tenido buenos resultados; asimismo, aquellos que se han opuesto a estas doctrinas han debido pagar las consecuencias.

Parece además que esta justicia primitiva impone castigos que, hasta cierto grado, corresponden al delito. La política microeconómica comprende los miles, tal vez incluso las decenas y centenas de miles de formas en que el sector público incide sobre la vida económica de un país. Ningún punto de contacto individual probablemente es tan importante como para que un defecto grave o incluso un claro fracaso sea fatal; cada transgresión tiene un pequeño precio, pero el castigo se suma si las transgresiones son muchas. En política microeconómica, lo que cuenta es el "promedio general de resultados". Si existe un solo defecto fatal en política microeconómica, éste consiste en enfocar dicha política con una actitud que desconoce, no respeta o incluso menosprecia las investigaciones de la ciencia económica y las opiniones de los expertos. Muchos países han adoptado tal actitud, y el costo de sus fallas ha sido más elevado.

La política macroeconómica es un asunto bastante diferente. En este caso, un solo error grave puede acarrear grandes costos, y la interacción de dos o tres errores de consideración puede llevar a un país al borde del desastre. Para comenzar, la inflación es un grave error; cuando se combina con una tasa de cambio que no se ajusta para reflejar un proceso inflacionario progresivo se vuelve mucho más grave; agreguemos a esto un intenso esfuerzo por mantener bajos los precios a través de decretos, y la mezcla se vuelve sumamente explosiva.[10]

10 La profesora Anne Krueger entrega una excelente descripción de la for-

En general, las estadísticas también indican que la estabilidad de la política económica, que da confianza al público, es un importantísimo valor. Esto es particularmente cierto en lo que concierne a la política macroeconómica, debido a la gran importancia de las apreciaciones y expectativas del público en esta área. Los casos de México e Indonesia constituyen especialmente dos buenos ejemplos, pues en cada uno de ellos el período "bueno" de política económica se caracterizó por una dirección estable que trató de ajustarse a las "reglas del juego" macroeconómicas. Aunque ambos países siguieron políticas macroeconómicas con muchos defectos, la estabilidad de sus macropolíticas junto con la continuidad de su dirección económica parecen en conjunto haber señalado un buen camino para el progreso. Uruguay experimentó su máximo crecimiento durante el período 1974-1981; una vez más aquí había gran estabilidad en la dirección económica. El éxito de Ghana en sus primeros años de independencia igualmente refleja una continuidad de política económica desde el pasado, seguida por un fracaso cuando se interrumpió la continuidad. Es innecesario agregar que Taiwán representa un verdadero ejemplo de lo que puede hacer un medio de políticas económicas estable y bien orientado.

Tal vez vale la pena señalar que entre los países industriales también las políticas poco uniformes parecen oponerse al crecimiento. Dentro de esos países, las expansiones prolongadas se han caracterizado por políticas estables, y en ese grupo, aquellas con mejor comportamiento parecen también haber tenido una mayor estabilidad de políticas. Indudablemente los campeones mundiales al respecto son Suiza y Japón.

Los países industríales. Creo que la lección más profunda que surge de los estudios de la experiencia de los países más avanzados, en este trabajo, es simplemente que, desde un punto de vista del criterio económico, los gobiernos pueden crecer demasiado. Japón, el país con la experiencia de desarrollo reciente más favorable, es uno de los que poseen el sector público más reducido; Suecia y el Reino Unido, los países con el crecimiento más desfavorable, poseen los sectores públicos más extensos en relación con el tamaño de sus economías. Los estudios de Suecia y Alemania proporcionan una evidencia más directa; en ambos casos los autores atribuyen el descenso progresivo de la tasa de crecimiento económico al tamaño cada vez mayor del gobierno y a la creciente intensidad con que incide sobre el sector privado.

No deseo que se considere la afirmación anterior como un juicio de valor. Se puede argumentar —y hasta cierto punto se puede interpretar que ambos autores concuerdan— que las funciones adicionales que los sectores públicos de Suecia y Alemania han toma-

ma en que los costos de los errores de política se magnifican cuando estos errores interactúan, en la sección "The Prototypical Illiberal Economy". Ver Anne O. Krueger, *World Economic Growth*, Cap. 14.

do, reflejan los deseos de sus respectivas poblaciones, dado que los programas de bienestar por lo general tienen una gran clientela, a menudo mayoritaria. El mensaje que deduzco de los estudios en cuestión no es que necesariamente deba evitarse un gobierno extenso y penetrante, sino más bien que un gobierno extenso y penetrante lleve consigo un importante costo económico tanto en términos de la eficiencia con que funciona la economía y de la tasa de crecimiento que puede tener.

El Lado Humano del Desarrollo Económico

Esta es un área en la cual, por la misma naturaleza del caso, no habrá consenso total incluso entre los expertos en política económica. Sin embargo, creo que hay muchos puntos en que se puede llegar a un acuerdo substancial.

En primer lugar, la mayoría de nosotros concordaríamos con el extinto Harry G. Johnson al considerar más apropiado, cuando nos referimos al lado humano, pensar en la gente pobre que en los países pobres. Con gran frecuencia, la ayuda financiera o de otro tipo que fue motivada por valores humanitarios ha terminado siendo aprovechada por las élites gubernamentales u otros grupos de poder cuyos niveles de vida no eran muy diferentes a los de los legisladores y de los funcionarios de los países industrializados.

La ayuda humanitaria, cuando se da, debe llegar a aquellos grupos y clases en la sociedad cuya difícil posición o situación la motivaron.

En segundo lugar, muchos de nosotros sabemos que la vida de las clases medias y altas en una gran cantidad de países en desarrollo ciertamente no es mucho peor, y en muchas ocasiones es bastante mejor que las nuestras. El problema social de tales sociedades no está en el nivel de vida de estas clases, sino en la existencia, paralela de un vasto grupo (generalmente una importante mayoría) de personas en inferioridad de condiciones, que viven en la pobreza.

En tercer lugar, no se puede eliminar por ley la existencia de la pobreza en tales países. El estado de subdesarrollo de una economía se deriva de la baja productividad de una gran masa de personas. La única forma probada y verdadera para salir de ese estado es mejorar fundamentalmente su productividad. Para esto, el camino más lógico es la inversión en el capital humano. El segundo camino evidente es la acumulación de capital físico, que aumenta lo que llaman los economistas la productividad marginal de la mano de obra. En general, se ha visto que donde se ha realizado una inversión adecuada en el capital humano, donde la sociedad posee una fuerza laboral capacitada para utilizar la tecnología moderna, y donde el gobierno proporciona un medio favorable para la acumulación de capital en el país y posiblemente para sus importaciones del exterior, el capital social aumenta de modo de permitir que los salarios reales de la fuerza laboral suban en forma substancial. Los "milagros" de Tai-

wán, Corea, Singapur y Hong-Kong confirman esto. Asimismo lo hacen los "milagros" de Japón, Italia, España, Grecia, Brasil y México.

En cuarto lugar, el financiamiento de los esfuerzos para mejorar el capital humano no es necesario que provenga en su totalidad del Estado. Creo que muchos expertos consideran que gran parte de tales fondos públicos han sido asignados en muchos países menos desarrollados a los niños de las clases medias y altas, y en desmedro de los niños más pobres.

En quinto lugar, al considerar el progreso humano, debemos pensar en términos realistas, verosímiles y sensibles, no en términos utópicos. El hecho de pensar en términos utópicos constituye una de las importantes fuentes de las políticas económicas poco acertadas a las que nos hemos referido en gran parte del presente trabajo. Debemos saber que durante gran parte de la historia humana, generaciones sucesivas han vivido casi exactamente igual que sus antecesores. Tan sólo durante estos últimos siglos este esquema ha cambiado, y aún prevalece para muchas personas en varias partes del mundo.

Pero finalmente, en sexto lugar, la historia económica mundial de los últimos años contiene mucho para estar orgullosos. Probablemente es cierto que para la gente pobre del mundo el cuarto de siglo entre 1950 y 1975 fue el mejor de la historia. No deberíamos olvidar este hecho básico. Cuando investigamos sobre los errores cometidos y en qué nos equivocamos, también deberíamos preguntarnos sobre lo que hicimos bien.

Entonces, consideremos las estadísticas de los últimos años. El Banco Mundial informa que los países de bajos ingresos llegaron a un promedio del 2,9% anual en el crecimiento del ingreso per cápita en el período 1960-1981; los países de ingresos medios al 3,7%, y los países industrializados al 3,4% anual. Este es un comportamiento realmente sorprendente. La tasa histórica de crecimiento del ingreso per cápita en los Estados Unidos de América, digamos desde 1900 a 1950, no fue mucho más de un 1,5% anual. Y éste fue un período durante el cual los EE. UU. iban realmente a la delantera de la mayor parte del mundo. Ahora, desde 1960, tenemos a los países más pobres con un comportamiento como el de EE. UU. cuando iba camino a su apogeo como la economía dominante dehmundo (una pequeña parte del cual claramente está retrocediendo desde 1950).

Además, el mejoramiento del bienestar social, a diferencia del ingreso, ha sido aún más espectacular. La tasa de mortalidad bruta de los países de bajos ingresos hoy en día es similar a la de los países de ingresos medios en 1960; la tasa de mortalidad bruta de los países de ingresos medios en la actualidad, a su vez, es aproximadamente igual a aquella de los países industrializados en 1960 (y en realidad, incluso en la actualidad, pues la última cifra no ha variado mucho). Lo que ha sucedido con respecto a la expectativa de vida también es impresionante. En los países de bajos ingresos subió de 41 años en 1960 a 58 años en 1981; en los países de ingresos medios

subió de 50 a 60 años, y en los países industrializados de 70 a 75 años. De manera que podemos decir que la expectativa de vida en los países de bajos ingresos es hoy día mayor de lo que era, en promedio, en los países de ingresos medios durante la década de 1950.

Muchos factores influyeron en estos importantes logros, pero seguramente aquellos relacionados con las medidas e innovaciones en salud pública fueron de gran importancia. Sobre el comportamiento del crecimiento económico general, volvería a destacar el aspecto del capital humano. En los países de bajos ingresos, fuera de India y China, la proporción del grupo de edad pertinente que asiste a la enseñanza primaria subió del 50% al 83% para los hombres, y del 24% al 55% para las mujeres; la asistencia a la enseñanza secundaria en estos mismos países subió del 6% al 19% del grupo de esa edad; la asistencia a la educación superior se duplicó del 1% al 2% de su generación. Es interesante que los países de bajos ingresos como un conjunto (India y China inclusive) actualmente han alcanzado, también en estos aspectos, niveles que superan aquellos de los países de ingresos medios en 1960. Confío que al aprender de nuestros éxitos y fracasos, y al esmerarnos por mejorar la comprensión de las fuerzas y procesos económicos que obtenemos de la ciencia económica, podamos ayudar a garantizar que esta transformación del destino económico de los pobres del mundo continuará por mucho tiempo más.

ENSAYO

BASES DE UN ORDEN ECONÓMICO PARA LA FUTURA DEMOCRACIA EN CHILE *

Edgardo Boeninger**

El autor hace un análisis en perspectiva del futuro orden económico y social chileno, dentro de un marco político democrático, y plantea la necesidad de lograr acuerdos en los aspectos fundamentales para superar la probable fragilidad del sistema político.

Considera que la estabilidad de la democracia requiere de ciertas condiciones que el orden económico no puede ignorar, tales como el equilibrio entre libertad e igualdad; la existencia de mecanismos de resolución de conflictos sociales y políticos; y la dispersión del poder político y económico.

El primer tema económico esencial que requiere de acuerdo es el que se refiere a las instancias de decisión. Tanto el Estado como el mercado y la concertación social —dice el autor— tienen un importante papel en el proceso de toma de decisiones económicas, de tal forma que su rol no puede ser excluyente.

Un segundo tema conflictivo y necesario de acuerdo es el de la propiedad de los medios de producción. El autor hace una defensa de la propiedad privada, pues estima que su existencia es indispensable para la preservación de la libertad y la democracia, mientras que el control estatal de ellos conduce hacia una dictadura y no es garantía de eficiencia. Sin embargo, enfatiza que en un sistema democrático deben coexistir propiedad privada con empresas estatales, cooperativas y otras formas de organización de la producción.

* Documento presentado el día 15 de mayo de 1985 en el Seminario "Formación Democrática" organizado por el Centro de Estudios Públicos. Dicho Seminario fue dirigido por el señor Andrés Benavente.
Su texto está en gran parte tomado del libro "Orden Económico y Democracia" publicado recientemente por el Centro de Estudios para el Desarrollo (CED).

** Ingeniero Civil, Universidad de Chile; Ingeniero Comercial, Universidad Católica de Chile. Ex Rector de la Universidad de Chile y Presidente del Consejo de Rectores 1969-1973. Director del Centro de Estudios para el Desarrollo (CED).

Finalmente, se refiere al conflicto redistributivo que debe enfrentar y solucionar una sociedad. Sostiene que una tendencia redistributiva persistente es una obligación no sólo ética sino política, para reducir la intensidad del conflicto social. Pero advierte que una política redistributiva puede provocar fuertes presiones en una democracia en proceso de consolidación.

Un Esquema Socioeconómico para el Futuro de Chile

A Observaciones Generales

Quiero empezar señalando que, a mi entender, el objetivo principal de la próxima década es construir en Chile una democracia estable, porque la democracia es el único régimen político que garantiza la no-arbitrariedad y el efectivo respeto a los derechos humanos y que, al mismo tiempo, abre la posibilidad de conciliar las aspiraciones de libertad, igualdad y progreso siempre presentes en el ser humano.

Asumo, al respecto, un compromiso radical porque la democracia es una forma superior de convivencia social que, aunque aún muy imperfecta y a menudo frágil en sus manifestaciones históricas concretas, constituye, sin duda, una gran conquista de la humanidad. Hasta ahora sólo una minoría de países ha accedido a ella. Chile tuvo ese privilegio y no supo preservarlo. El reencuentro con nuestra tradición interrumpida y el avance hacia formas democráticas más plenas es el imperativo de esta hora y la fundamental tarea del futuro.

Más allá de mis preferencias personales, no cabe duda de que la desilusión producida por el carácter opresivo de los llamados socialismos reales y la triste experiencia de los autoritarismos latinoamericanos han ido generando un creciente acuerdo en torno al compromiso con la democracia. Es así como ha ido perdiendo vigencia en buena parte del pensamiento de izquierda la contradicción, largo tiempo sostenida, entre democracia sustantiva y democracia meramente formal (la liberal-representativa). En la actualidad gana terreno la afirmación de que mucho más que la aspiración a alcanzar un modelo preestablecido de sociedad —del cual no existe hoy día ningún referente real—, el socialismo constituye un modo de resolución de los conflictos existentes, y que todo conflicto admite soluciones inspiradas en los principios de profundización democrática y mayor justicia social.

Además, desde la Derecha, que buscó amparo o se comprometió con el régimen autoritario, surgen voces similares que afirman que el retorno a la democracia es una realidad histórica ineludible.

Al efecto, Juan Yrarrázaval ha señalado que la "primera dimensión principal de un orden social libre es una democracia política estable". Este autor postula el concepto de democracia militante como una que exija el respeto a los derechos humanos que garantice

la Constitución y, por sobre todo, el respeto a la vida y al libre desarrollo de la personalidad; la soberanía nacional, la separación de los poderes, la responsabilidad del gobierno, la legalidad de la Administración, la independencia de los tribunales, el sistema multipartidista y la igualdad de todos los partidos políticos para participar en un gobierno y desarrollar una oposición".

Las observaciones precedentes son significativas porque la coincidencia en torno al valor sustantivo de la democracia política que revelan dan una sustentación bastante más sólida a la construcción de un futuro democrático que la adhesión transitoria de quienes tienen, en definitiva, un proyecto diferente como el Partido Comunista para el que la Unión Soviética aún representa el ejemplo más evolucionado de democracia o la visión instrumental de democracia y múltiples reservas respecto de su reimplantación que contiene el discurso de algunos líderes del denominado gremialismo, hoy Unión Democrática Independiente.

En virtud de este carácter fundamental del compromiso con la democracia, quiero afirmar aquí que las contradicciones que pueden presentarse entre democracia y socialismo o entre democracia y capitalismo deben resolverse en favor de aquélla. Más aún, esto significa que no resulta admisible que se pretenda suspender, limitar o distorsionar los procesos propios del régimen democrático para alcanzar un hipotético máximo de eficiencia, por presunto mandato de la ciencia económica o invocando la liberación de los oprimidos y el término de la explotación de clases.

De acuerdo a lo anterior, abordaré el examen del futuro orden económico-social, desde la perspectiva de su compatibilidad con la democracia política y de su posible contribución al fortalecimiento de la misma. Es evidente que hay una estrecha y compleja interrelación entre ambos planos pero en virtud de la jerarquía relativa que les atribuyo, entiendo que las propuestas en materia económica deben quedar subordinadas a las exigencias de consolidación del régimen democrático.

Las experiencias históricas propias y ajenas enseñan que no hay una relación simple y unívoca entre economía y democracia. Múltiples ejemplos demuestran que el capitalismo no es garantía de democracia. El ejemplo del nazismo muestra que el predominio de la empresa privada en la economía no basta para impedir el totalitarismo. Y ciertamente no se trata de un caso aislado. La Italia fascista, la España de Franco y las recurrentes dictaduras latinoamericanas desmienten de manera elocuente la afirmación de que capitalismo implica democracia.

Asimismo, hasta la fecha y pese a su ya prolongada existencia, en ningún país socialista se han iniciado procesos de evolución hacia formas más democráticas de gobierno.

En los países industrializados el desarrollo capitalista exhibe éxitos espectaculares. Las democracias contemporáneas combinan niveles impresionantes de bienestar material con la plena vigencia de

las libertades democráticas y avances muy significativos en materia de equidad y justicia social. También hay progreso capitalista sin libertad en países como Corea y Taiwán. Finalmente, América latina registra tanto casos de elevación sustancial del nivel de vida como frustraciones, fracasos y estancamiento en el contexto de una diversidad de estructuras y procesos económicos genéricamente capitalistas.

Los socialismos reales, además, anotan a su haber una notable capacidad para superar la miseria y para lograr condiciones de relativa igualdad como característica central de sus sistemas económicos. Al mismo tiempo, en décadas recientes, se observa en muchos de ellos (y no sólo en Yugoslavia) una progresiva flexibilización económica que ha ido abriendo significativos espacios de libertad en ese campo (Hungría, China, etc.). Estos procesos han sido, en general, provocados por el rendimiento poco satisfactorio del colectivismo ortodoxo en su intento de acercarse a los niveles de desarrollo del mundo occidental.

En síntesis, desde el punto de vista de la democracia, la asimetría es clara. Todos los países colectivistas son totalitarios. En cambio, si bien hay múltiples casos de capitalismo autoritario (e incluso totalitario como la Alemania nazi), en todos los países democráticos la organización económica es básicamente capitalista en el sentido del predominio del mercado y de la propiedad privada de los medios de producción, aunque sus características actuales poco tengan que ver con el capitalismo explotador denunciado por Marx. De hecho, en las naciones occidentales, las opciones económicas en discusión son el liberalismo convencional y sus variantes neoliberales o neoconservadoras, la economía social de mercado y diversas formulaciones de socialismo democrático desligadas de los postulados marxistas de tipo leninista.

En Chile, el debate de la hora actual está planteado en términos que guardan cierta similitud pero que no son plenamente coincidentes con las opciones recién enunciadas. Se trata, en efecto, de un país subdesarrollado que no ha resuelto los problemas de pobreza y marginalidad, cuya inserción en la economía mundial es precaria y subordinada y cuya estructura productiva es todavía débil e inestable. Por otra parte, la naturaleza fuertemente ideológica de los proyectos políticos que hemos conocido en las últimas décadas ha provocado la sucesiva aplicación de esquemas económicos radicales y se traduce en que aún no hay acuerdo suficiente en torno al orden económico futuro ni un análisis más explícito acerca de las relaciones entre democracia y economía. Resulta por ello indispensable precisar el alcance y contenido de las opciones que se postulan, pues no habrá estabilidad democrática en ausencia de cierta concordancia en relación a las reglas del juego de la economía, entendiendo que tal concepto incluye objetivos, instrumentos e instituciones.

B Condiciones de la Democracia Política que el Orden Económico no Puede Ignorar

1 La Tensión entre Libertad e Igualdad

Creo que en la raíz de los conflictos que amenazan la estabilidad de cualquier sistema político está la tensión entre libertad e igualdad.

La libertad es, sin duda, el valor fundamental de la democracia. Al mismo tiempo, se reconoce la igualdad básica de los seres humanos en cuanto personas, sin perjuicio de las grandes diferencias que los hacen objetivamente desiguales. Esta doble reflexión define la libertad como un derecho que poseen todos los hombres por igual y conduce a la inevitable regulación del ejercicio de la libertad para asegurar el igual derecho de cada hombre.

La libertad tiene múltiples dimensiones, estrechamente interdependientes, de modo que ninguna de ellas puede existir en ausencia de las demás. La democracia privilegia, con razón, la libertad política, base de sustentación y garantía del ejercicio del resto. Sin embargo, es evidente que la libertad política perdería sentido si no hubiera, al mismo tiempo, libertad de conciencia y libertad cultural. La dimensión económica de la libertad es objeto de mayor controversia debido a que a diferencia de otras su irrestricta vigencia tiende a producir procesos acumulativos de acentuación de las desigualdades iniciales, tanto por la ventaja de quienes gozan de una posición más favorable en patrimonio, educación o vinculación social como por las disparidades naturales en términos de esfuerzo, inteligencia y creatividad. Estoy convencido de que la existencia de un grado significativo de libertad económica es también condición indispensable de convivencia democrática, lo que incluye el derecho de propiedad privada de medios de producción, el derecho a desarrollar actividades económicas por iniciativa propia, y el derecho a elegir en materia de trabajo o consumo. Se trata de manifestaciones importantes de la libertad personal tanto más cuanto que lo económico ocupa un lugar central en la vida de las personas. Es también evidente que las libertades políticas o culturales se tornan ilusorias si el Estado es el único empleador, el único proveedor del papel requerido para libros y periódicos, o el dueño principal de los medios de comunicación y de transporte.

Además, la libertad y los derechos de las personas en materias económicas y sociales pierden legitimidad y pueden llegar a carecer de sentido real si por efecto de las desigualdades existentes no son sino el privilegio de una minoría.

Esta situación objetiva no tiene una inevitable connotación conflictiva si se acepta la visión de estructura y funcionamiento de la sociedad que predomina en el pensamiento liberal. En efecto, los enunciados liberales destacan el valor de la persona, concepto con el que ciertamente concuerdo plenamente, pero entienden la sociedad

como una suma de individuos que actúan en función de su propia voluntad y asumen la correspondiente responsabilidad. En esas condiciones, las desigualdades existentes son el resultado de decisiones individuales desprovistas de contenido ético y de significación sociopolítica.

Muy distinta es la situación si se sostiene que el énfasis en el individuo, inobjetable desde el punto de vista del valor superior de la persona, no da cuenta adecuada de la realidad social porque lleva a ignorar la existencia de clases y de otras formas de fragmentación y estratificación de la sociedad. En efecto, si se entiende la sociedad como compuesta por sectores, grupos y clases con identidad propia y se reconoce que las desigualdades sociales se dan precisamente entre clases y grupos, sin perjuicio de las obvias diferencias interpersonales, estamos en presencia de un problema estructural que es indispensable resolver para establecer entre los diversos sectores de la sociedad relaciones razonablemente equitativas, lo que requiere ampliar la noción de igualdad ciudadana a las clases o grupos que coexisten en la comunidad nacional.

De lo expuesto se desprende que existe una tensión inherente a la difícil relación entre libertad e igualdad, que está en la raíz de los conflictos sociales y políticos de nuestro país, dadas las condiciones de desigualdad aguda, pobreza, marginalidad y aspiraciones insatisfechas que nos caracterizan.

Como lo señalara magistralmente Mario Vargas Llosa en una entrevista publicada en el diario *El Mercurio,* esta cuestión trascendental "toca un tema que para mí es clave y además motivo constante de desgarramiento. Así como no debemos permitir que la pasión por la igualdad destruya la libertad —que es lo que ha ocurrido cuando utopismos revolucionarios se convierten en Estados— tampoco debemos permitir que la pasión por la libertad nos lleve *a* la creación de sociedades tan brutalmente divididas entre los que tienen y los que no tienen, que haga el deseo igualitario tan fuerte como para echar abajo la libertad. Creo que estamos obligados a conseguir una tensa equidad entre ambos términos que, desgraciadamente para nosotros los hombres, están continuamente rechazándose. . ., lo que nos queda por hacer es luchar por acercarlos".

Lograr esa tensa equidad entre libertad e igualdad es necesidad ineludible y obligación fundamental de un proyecto político democrático para Chile.

Las observaciones precedentes ponen de relieve la enorme magnitud del desafío que enfrentamos. Debemos en primer término recuperar la libertad. Una vez que se haya producido el cambio político a que aspiramos, estaremos obligados eso sí a hacer buen uso de la libertad, encauzando al país por un proceso gradual pero persistente de cambio en las relaciones sociales, en la estructura de oportunidades y en la distribución de los frutos del progreso, que tenga un claro signo de reducción de las desigualdades extremas que hoy nos agobian y avergüenzan. En democracia tal proceso no puede en

ningún caso conducir a una pérdida de libertad. La conciliación de ambos factores significa, por ejemplo, que si se entiende que el proyecto democrático futuro excluye la expropiación de tierras, deberá al mismo tiempo incluir el solemne compromiso de atender en forma prioritaria al desarrollo integral del campesinado. Si dicho compromiso no se traduce en procesos visibles de cambio social, el derecho de propiedad no gozará del respaldo de legitimidad ampliamente compartido que requiere para su efectiva consolidación. Del mismo modo, el ejercicio del derecho a la libre actividad económica privada y a la congruente obtención de utilidades habrá de ir aparejado con un incremento proporcionalmente mayor del nivel de vida de los trabajadores.

Debemos reconocer que nuestra tarea en este sentido no es tan sólo erradicar la extrema pobreza y superar la marginalidad, objetivos, sin duda, prioritarios de cualquier programa político. En efecto, también es necesario generar expectativas de progreso, esperanzas de un futuro mejor, en esos amplios sectores medios que abarcan un 50 ó 60% de la población y que tienen aspiraciones insatisfechas culturalmente internalizadas. La tarea más trascendente y de mayor compromiso consiste, sin duda, en crear un horizonte de esperanza para la juventud chilena que hoy se debate entre la alienación, el cinismo y la rebeldía.

El proyecto político democrático deberá ser capaz de encuadrar estas múltiples expectativas dentro de la modestia de una realidad tan cargada de restricciones. El desafío político consiste, entonces, en conciliar estas limitaciones objetivas con el concepto básico de que la democracia sólo puede construirse en términos de un futuro para todos; la percepción de destino compartido es condición necesaria de una mayor unidad nacional.

2 Conflictos, Consenso y Democracia

Las reflexiones precedentes demuestran que la existencia de conflicto social es un hecho inevitable que no puede ser eliminado por fórmulas tecnocráticas basadas en supuestas leyes de la ciencia económica ni desconocido o descalificado a partir de exigencias superiores de unidad nacional. La única respuesta posible a esta realidad, que es la misma que se ha dado en las naciones más evolucionadas del mundo, consiste en acuerdos libremente gestados entre los diversos sectores de la sociedad. De este modo se producen concordancias operacionales, de dinámica transformación en el tiempo, en torno a los problemas más trascendentes, incluidos criterios básicos de equidad y estructura de oportunidades, creándose así condiciones de conflicto regulado en que la concertación predomina sobre la confrontación. Cuanto más amplios sean tales acuerdos en relación a los fines sociales y a los medios para alcanzarlos, mayor será el grado efectivo de unidad nacional.

En otras palabras, los conflictos sociales hay que asumirlos y

encontrar cauces que hagan posible su regulación, lo que implica tanto una capacidad sustantiva de respuesta que permita la solución gradual de las necesidades y demandas más apremiantes, como la existencia de mecanismos de mediación y arbitraje de legitimidad no cuestionada e investidos, por tanto, de autoridad suficiente para lograr la aceptación social de las correspondientes propuestas y decisiones políticas incluidas la organización y reglas de funcionamiento de la economía.

¿Qué consecuencias para la estabilidad de la democracia en el mediano plazo tienen las reflexiones precedentes?

La democracia política reconoce como mecanismos fundamentales el principio de mayoría y la alternativa en el gobierno, vale decir, la elección periódica de nuevas autoridades. La trascendencia de ambos está fuera de discusión. A través de su aplicación se legitiman las autoridades unipersonales y colegiadas y se provee de una indispensable regla principal de toma de decisiones a los órganos representativos de la voluntad popular. Un análisis superficial suele conformarse con señalar que la democracia no es sino el gobierno de la mayoría, de modo que para su preservación no se requiere sino la aceptación general de los procedimientos democráticos enunciados.

En los hechos, el problema no es tan simple. En primer lugar, hay algunos derechos humanos esenciales que no debieran quedar sujetos al criterio de la mayoría, como es el caso del derecho a la vida y del derecho a efectiva defensa del acusado (reflexión que pone en tela de juicio la pena de muerte y obliga a rechazar cualquier forma de juicio sumario). En segundo término, y es eso lo que interesa a los efectos de esta discusión, el ejercicio de la democracia supone también el respeto de los derechos de las minorías por parte de la mayoría gobernante y algunas vertientes del pensamiento liberal sostienen, además, que hay materias —específicamente las económicas— respecto de las cuales la mayoría no debería tener derecho de decisión alguno.

La experiencia enseña, además, que la viabilidad de la alternancia en el poder político por vía de elecciones periódicas está condicionada a que los participantes no se sientan en situación extrema de amenaza o riesgo frente al posible desenlace de la competencia política. Si así ocurre, como lo atestigua la experiencia chilena, habrá actores que procurarán resolver la disputa en su favor recurriendo a medios no democráticos.

Además, la alternancia en el gobierno tiene una evidente potencialidad cíclica, genera la imagen de oscilaciones en torno a un punto de equilibrio. Eso es en medida no despreciable lo que ocurre hoy en las democracias occidentales. Por el contrario, en Chile y demás países del Tercer Mundo, se manifiesta una profunda convicción, que comparto plenamente, de que se requiere un proceso histórico fuertemente tendencial que signifique constantemente elevación de nivel de vida, incorporación y participación social, menor desigualdad y, en general, la construcción de una sociedad más justa

y más humana. En una palabra, sostengo que en Chile se requiere una combinación de progreso y reforma que sólo podrá producirse si el signo del cambio prevalece sobre la noción conservadora del equilibrio y la administración de las cosas.

En verdad, si se examina con mayor atención la evolución histórica de las democracias desarrolladas se comprueba justamente la existencia de un proceso de ese tipo a través del cual sectores inicialmente dominantes han ido cediendo parte importante de sus privilegios a través de múltiples etapas de lucha y negociación. Ciertamente, todo ello ocurrió en el marco de una revolución tecnológica sin precedentes (y de un crecimiento demográfico moderado) que, a su vez, hizo posible un crecimiento económico espectacular cuyos beneficios terminaron por extenderse a toda la población.

Es necesario destacar qué característica común de los procesos históricos mencionados ha sido su gradualidad, la congruencia entre ritmo de cambio social y capacidad de absorción del mismo por parte de quienes perdían posición relativa, de modo que junto al cambio, estas sociedades se han caracterizado, también, por un apreciable grado de continuidad en su orden económico-social. En todos estos casos, el resultado de dicha evolución ha sido una sociedad más igualitaria en sus estructuras y relaciones sociales.

Dicho de otra manera, el concepto de capacidad de absorción del cambio se traduce en la noción de que en democracia se requiere una aceptación colectiva de los cambios que se procura introducir en el orden económico-social, lo que nos remite a la necesidad de lograr consenso suficiente —término inevitablemente ambiguo— pero que, en definitiva, significa que para la consolidación de la democracia no es suficiente ni posible el respeto a los procedimientos democráticos sin algún grado de acuerdo sustantivo (agreement on fundamentáis), particularmente en relación al orden económico que es, sin duda, el área de mayor conflictividad política y social en Chile.

Si se está de acuerdo con esta tesis surge un primer camino de solución, cual es identificar los valores e intereses vitales de los diversos sectores y clases sociales, con el objeto de buscar fórmulas de consenso en torno al respeto y aceptación recíproca y simultánea de tales intereses y valores por parte de todos los actores. Es lo que se ha denominado un "rayado de cancha real" o pacto de garantías mutuas.

Para que ese consenso mínimo suficiente se produzca se requiere una relativa convergencia de las ideologías y el acercamiento entre los distintos proyectos de sociedad que compiten por el favor popular, de modo que los resultados electorales que determinan la alternancia en el gobierno no constituyan para los perdedores una amenaza de tal magnitud que los induzca a rechazar las reglas del juego democrático con la consiguiente ruptura del sistema político. La polarización extrema conduce al caos, la guerra civil o la intervención militar, esta última de imprevisible orientación, como queda demostrado por el análisis histórico.

Se requiere también una capacidad de liderazgo que movilice voluntades sin caer en el facilismo populista de las promesas imposibles de cumplir. La experiencia vivida nos enseña que el extremismo ideológico no es sólo un pecado democrático y que cuando se da en un contexto autoritario es doblemente peligroso por cuanto no se le puede combatir con las armas de la persuasión y del debate público. Asimismo, como nos consta, no es ajeno este tipo de régimen a injustificados anuncios de bienestar generalizado a corto plazo.

Creo que afortunadamente Chile está viviendo un significativo proceso de evolución ideológica en el sentido de la moderación de los idearios.

El socialismo se ha ido distanciando visiblemente de las posiciones ortodoxas sustentadas por el Partido Comunista. La Derecha se reencuentra paulatinamente con su tradición democrática y en la corriente democratacristiana se observa una evidente disposición al compromiso y la formación de coaliciones. Creo que estos procesos están configurando una tendencia clara a sustituir la división del país en tres tercios irreconciliables que marcó las décadas recientes por un cuadro político más flexible y de mayor capacidad de formación de coaliciones de variado signo.

3 La Dispersión del Poder como Condición de Estabilidad Democrática

La convergencia ideológica que —sin renunciar a las utopías formales o concepciones de la sociedad ideal— permite construir el régimen político sobre una base de común aceptación para períodos históricos significativos, digamos el lapso de una generación, constituye, sin duda, una condición necesaria para la estabilidad democrática y la vigencia efectiva del principio de alternancia en el gobierno. Sin embargo, los pactos pueden dejarse sin efecto, por simple decisión de algunas de las partes de modo que por sí solos no constituyen garantía suficiente. Por ello, resulta vital la existencia en la sociedad de una estructura de poder suficientemente equilibrada. Eso significa en primer término que, en el supuesto razonable de que la mayoría política, al acceder a los cargos de autoridad del Estado, dispone de una cuota importante de poder, limitado por la legalidad vigente; es indispensable también que la minoría posea contrapesos adecuados. Para ello es preciso garantizarle posibilidades de empleo y financiamiento no controlados por el Estado, la propiedad y libre uso de medios de comunicación como televisión, prensa y radio y el acceso a establecimientos educacionales independientes de la tutela estatal (todo ello además de la existencia de mecanismos adecuados de representación y participación política y social). En esta materia son totalmente válidos los planteamientos tradicionales del pensamiento liberal que han reivindicado el libre acceso de las personas a tales recursos de poder. El imperativo democrático señalado plantea, en consecuencia, el pluralismo económico como necesaria dimensión económica de la libertad.

Naturalmente, debemos reiterar que el pluralismo es derecho de todos, y en función del principio de igual libertad, la contrapartida de las legítimas demandas señaladas es que medios de comunicación, instituciones financieras y poder económico en general no estén tampoco concentrados en unos pocos conglomerados privados cuya influencia y eventual alianza con quienes ocupan el gobierno podría configurar, a su vez, una incontrarrestable suma de poder.

La desconcentración del poder es, sin duda, condición de igualdad y de acuerdo al razonamiento anterior, de no darse en grado suficiente es también difícil que perdure la democracia. En efecto, en tal caso los que controlan una cuota muy alta de poder estarán en situación de volcar a su favor la competencia política porque pierde vigencia real el principio de igual libertad de los ciudadanos. El proceso de revalorización de la democracia que se observa hoy en Chile ha producido en torno a esta cuestión un considerable grado de acuerdo.

C Condiciones del Funcionamiento de la Economía que el Sistema Político Debe Respetar

En primer término, es necesario reconocer que cualquier esquema económico tiene su propia lógica de funcionamiento que la autoridad política debe comprender y respetar. Desconocer o ignorar tales reglas y limitaciones puede conducir a diagnósticos equivocados y a políticas que por falta de realismo o por entrar en contradicción con la lógica inherente al sistema, sean causa de procesos de polarización como resultado del principio de acción y reacción.

Así, por ejemplo, una intervención estatal que afecte muy negativamente al sector empresarial puede generar fuga de capitales o reducción de la inversión, ante lo cual el Estado reaccionará con medidas adicionales de control de cambios o de desplazamiento del sector privado de determinadas áreas productivas. El empresario acentuará, entonces, su comportamiento negativo, todo lo cual produce una espiral ascendente de conflicto y riesgo creciente de ruptura del sistema. Del mismo modo, el intento de revocar determinados derechos de los trabajadores como forma de enfrentar alguna situación de crisis económica puede generar un proceso similar en que la resistencia inicial de los trabajadores es seguida por la secuencia represión-huelga-mayor represión-alienación política de los trabajadores.

Asimismo, la forma en que los gobiernos socialistas de Francia, España, Grecia y Portugal han debido enfrentar la crisis económica reciente, postergando o relegando al olvido definitivo muchos programas de reforma, ilustra adecuadamente el hecho de que el avance deseado no es lineal ni constante y que los momentos de crisis son ingratos para quienes han llegado al gobierno con un mandato de cambio, porque en tales situaciones un gobierno democrático que lo es de todo el país, se ve obligado a adoptar políticas no deseadas pero que resultan adecuadas a las circunstancias.

En el caso francés, los socialistas en el poder han debido prontamente confrontar sus concepciones con la realidad. Y ésta les ha entregado una imagen del mundo y de las cosas bastante diferente de la que se imaginaban. Sus tres años en el poder han estado marcados por tres grandes debates que al decir del diario *Le Monde* han desgarrado las creencias, puesto al desnudo las tácticas y trastornado las estrategias, terminando por transformar profundamente el discurso político. Como resultado de este proceso, hemos visto que la austeridad sustituye a la expansión, se renuncia la aspiración de una política económica más autónoma para Francia y se acepta incluso la necesidad de la reconversión industrial con su efecto negativo en el empleo.

En tercer lugar, es indudable que ninguna estrategia de desarrollo resulta viable —por imposibilidad de mantener la paz social— si se producen desajustes significativos en variables fundamentales de la economía que resulten en elevada inflación, alto desempleo o crisis de balanza de pagos. Tales desequilibrios pueden provenir de coyunturas de la economía mundial (como la crisis del petróleo o la actual recesión) y de determinados problemas internos relacionados, por ejemplo, con cambios en las expectativas o errores de conducción, o ser la consecuencia de fenómenos de orden político-social, como pugnas no resueltas en materia de distribución del ingreso, que se traducen en una espiral de salarios y precios.

En este sentido se requiere del Estado una capacidad de previsión y análisis no sólo de las tendencias de la economía nacional, sino muy especialmente de los fenómenos externos y los procesos políticos internos. Por ello parece necesario contar con un núcleo pequeño pero idóneo de economistas y analistas políticos que trabajen en equipo, que tengan acceso directo a las instancias de decisión del Estado y que establezcan una comunicación fluida con los principales actores económicos del país.

En todo caso, quiero enfatizar que la mantención de los equilibrios macroeconómicos no se puede entender sólo como un combate contra la inflación. Tasas elevadas de desempleo, por períodos prolongados como ha ocurrido en el Chile de este tiempo, resultan tanto o más inaceptables que la inflación crónica que ha vivido el país.

D Los Temas Económicos Más Polémicos y el Futuro Orden Democrático

Una propuesta responsable para el orden económico en la futura democracia debería privilegiar la necesidad de concertar acuerdos de la mayor amplitud posible, dada la probable fragilidad del sistema político al término del autoritarismo. En ese espíritu, quiero referirme a continuación a algunas de las materias más conflictivas de la agenda de discusión económica. Su análisis resulta indispensable si se quiere hacer una contribución al debate y a la construcción de acuerdos democráticos.

1 Mecanismos de Decisión Económica: Estado, Mercado y Concertación Social

La primera afirmación que quisiera hacer es que los mecanismos de decisión e instrumentos de regulación de la economía deben satisfacer los requerimientos democráticos que he enunciado anteriormente, lo que significa, en primer término, ser congruentes con el ejercicio de la libertad y con un proceso de reducción progresiva de las desigualdades. Desde el punto de vista de la libertad, descarto una economía de comando en favor de la persuasión, de modo que la negociación y el contrato prevalezcan sobre el imperio de la norma administrativa. Al mismo tiempo, para responder a la exigencia de mayor igualdad, es necesario dar al "demos", el pueblo en su expresión colectiva, presencia y peso suficiente en esos procesos. Ambos valores apuntan a una pluralidad de mecanismos de decisión y regulación que garanticen la suficiente desconcentración y equitativa distribución del poder.

El pensamiento liberal, con distintos matices, asigna al mercado en un orden de libre competencia la virtud de satisfacer por sí solo las condiciones exigidas a un orden económico democrático. Se dice, con razón, que es garantía de libertad económica y el único sistema económico en el que los consumidores dirigen la economía por vía de la armonización de los planes individuales en el mercado, añadiéndose que resulta utópico fundar un ordenamiento económico en una moral superior porque es exigir demasido del hombre medio esperar de él una constante renuncia a sus intereses personales. Se señala, asimismo, que el libre mercado aparece como un orden fundado en la cooperación social voluntaria, y que así como tiene una dimensión competitiva, también tiene una dimensión comunitaria.

No hay duda de que las afirmaciones precedentes son correctas desde el punto de vista de la libertad del individuo, pero no responden en absoluto al criterio de igual libertad. Como señalé anteriormente, el aspecto central de esta deficiencia radica en que se trata de desigualdades entre clases y grupos sociales y no de meras diferencias individuales. Por ello, la propuesta de la Economía Social de Mercado, en su versión europea, enfatiza los méritos de una economía de rendimiento, del máximo crecimiento económico que aseguraría el mercado libre. Esta característica, unida al principio de la soberanía del consumidor —presencia económica del demos— y al establecimiento de una red de protección social permitiría satisfacer las exigencias de la democracia en mejor forma que cualquier ordenamiento alternativo.

Aplicado a la evolución y realidad presente de los países del tercer mundo, incluido ciertamente Chile, el planteamiento anterior dista, a mi juicio, de ser satisfactorio. En primer lugar, no se cumple entre nosotros la razonable igualdad de condiciones iniciales exigida en la propuesta de la Economía Social de Mercado, hecho que vicia

el resto de la argumentación presentada por los exponentes nacionales de la comente neoliberal. En segundo lugar, la soberanía del consumidor sólo puede tener entre nosotros una validez relativa porque dada la existencia de un significativo porcentaje de no-consumidores (el 20% de marginalidad y extrema pobreza), su aplicación irrestricta conduce al equivalente de la democracia política censitaria del siglo XIV.

Quisiera añadir que estoy convencido de que el concepto de una economía competitiva cuyo rendimiento permita disponer de recursos para una política social que otorgue seguridad, si bien necesario, resulta insuficiente a estas alturas de nuestra historia. La seguridad es, sin duda, un objetivo trascendente, y, para que ella pueda extenderse a toda la población, se necesita una economía que genere los recursos requeridos. Sin embargo, es indudable, también, que las concepciones democráticas contemporáneas se fijan metas más ambiciosas en términos de igualdad de oportunidades, equidad distributiva, poder social compartido y derecho a la participación. La conciliación entre libertad e igualdad no se satisface con el uso de un "derrame" de recursos excedentes para cubrir las necesidades de los pobres. En suma, el "rendimiento" no es justificación para la desigualdad, por lo menos al nivel que la conocemos en América latina. En todo caso, una conciliación más efectiva entre crecimiento y equidad es percibida cada vez más como condición fundamental para la estabilidad política.

Por último, aun desde la perspectiva estricta del crecimiento económico, la experiencia chilena, el análisis de los casos recientes de desarrollo capitalista exitoso (Japón, Taiwán, Corea del Sur) así como la propia evolución de muchos de los países industriales, incluida la construcción del "Welfare State", no avalan ni la afirmación de que el mercado por sí solo asegura el máximo rendimiento ni tampoco la hipótesis de que para lograrlo es necesario no interferir con las grandes desigualdades de recompensa que produce.

Sostener que el funcionamiento del libre mercado y la soberanía del consumidor no satisfacen los requerimientos de igual libertad, significa afirmar que para construir un orden económico democrático es indispensable hacer pesar la expresión igualitaria de la soberanía popular, vale decir, se requiere un orden económico en el que los mecanismos de decisión política —regidos por el principio igualitario de un hombre un voto— sirvan para contrapesar el principio concentrador de un peso un voto que rige en un mercado desligado de toda intervención política. En síntesis, al revés de lo que sostienen los neoliberales, desde el punto de vista de la profundización y, por ende, de la preservación de la democracia es indispensable un cierto grado de politización de la economía.

Además, como se analizó anteriormente, la vigencia irrestricta de los mecanismos de decisión política involucra el riesgo opuesto de la dictadura de la mayoría. Por ello, a mi juicio, no es menos válido el aserto de que la preservación de la democracia requiere un sis-

tema de asignación de recompensas económicas que esté fuera del ámbito político. Se trata de que cada individuo o grupo social perciba que una proporción importante de su propia recompensa no queda entregada a la decisión de una mayoría política investida de poder discrecional. Si así ocurriera, se produciría una relación de dependencia, producto de la pérdida de autonomía social real en materia económica, situación incompatible con un sistema democrático.

Las observaciones precedentes no son sino una manera distinta de reiterar que toda concentración de poder, incluida la de poder económico, constituye una amenaza para la democracia. El poder privado acentúa las desigualdades de oportunidades y resultado, e involucra la capacidad de manipular las decisiones políticas, de modo que el principio un peso un voto domina no sólo en el mercado, sino que termina ocupando espacios de decisión propios del principio democrático de un hombre un voto. Por su parte, un excesivo poder económico del Estado implica un desequilibrio similar en favor de la mayoría política y/o de la burocracia pública, en detrimento potencial de los derechos de la minoría, con el agravante de que en este caso la acumulación de poder político y de poder económico genera una capacidad de dominación incontrarrestable de quienes controlan el Estado.

Las reflexiones precedentes son, a mi entender, plenamente compatibles con el juicio —que comparto— de que el mercado es el mecanismo principal e insustituible para la toma de decisiones económicas. Como proveedor de información, coordinador de las decisiones de millones de individuos y unidades productivas, posee cualidades computacionales singulares que no pueden ser reemplazadas por la acción de organizaciones burocráticas por eficientes que sean.

Asimismo, es indudable que el funcionamiento eficaz de un sistema económico requiere que no se pretenda hacerlo operar en base a dos esquemas lógicos contradictorios aplicados simultáneamente. A este respecto, es indispensable precisar en qué consiste la diferenciación de papeles entre Estado y mercado, y a la vez definir el ámbito de las decisiones políticas en materias económicas a que se ha hecho referencia. La primera de estas nociones conduce a privilegiar en cuanto a la producción directa de bienes y servicios la lógica del mercado como principio ordenador de las decisiones de la unidad productiva, sin perjuicio de la función orientadora, conductora y reguladora del Estado al que se le debe exigir que no impida o destruya la operación de dicho mecanismo. En cambio, las grandes decisiones de nivel macro como la fijación de objetivos nacionales, el alineamiento de la estrategia de desarrollo de mediano plazo y las definiciones distributivas, deben tomarse de acuerdo a la "lógica del ciudadano", basada en la igualdad política. El experimento europeo de Welfare State puede justamente interpretarse como la operación simultánea de la lógica del mercado y de la lógica del ciudadano en ámbitos diferenciados con suficiente claridad como para generar

una economía eficiente asociada a una razonable coherencia política.

A las consideraciones anteriores hay que añadir un tercer mecanismo de influencia o participación directa en las decisiones económicas que tienden a adquirir creciente importancia en el mundo contemporáneo. Se trata, en síntesis, del papel que en el futuro deberán jugar la participación social, la descentralización y la concertación. En primer término, ya no es posible concebir una democracia de masas sin un apreciable y creciente grado de diversificación social y sin el desarrollo progresivo de una red de organizaciones e instituciones que en definitiva den forma a ese complejo tejido que es la llamada sociedad civil.

El restablecimiento de la democracia acentuará, sin duda, el proceso de expansión y fortalecimiento de la red organizacional de los denominados "cuerpos intermedios" de la sociedad civil. Sindicatos obreros y campesinos; organizaciones empresariales industriales, agrícolas y mineras; cámaras de comercio; colegios profesionales y gremios diversos de clase media, como los del transporte, comercio minorista y empleados bancarios, al igual que la tendencia de los funcionarios públicos a conquistar el derecho a agruparse sindicalmente, constituyen una expresión cada vez más amplia de la voz articulada de clases, sectores e intereses específicos que aseguran para sí cuotas de poder y exigen que se les reconozca el derecho a participar en el acontecer nacional.

En segundo lugar, si se concuerda con el diagnóstico de la inevitable tendencia a una creciente participación social y se valora su contribución a un orden democrático futuro, deberá reconocerse, también, que la sociedad civil organizada exigirá un creciente espacio.como actor económico porque, dada la centralidad de la economía en el quehacer nacional, las organizaciones sociales perderían gran parte de su razón de ser si no tuvieran influencia en materias económicas.

Se perfila de este modo la existencia de tres grandes categorías de actores: el Estado, expresión de la comunidad nacional constituida en sociedad política; los individuos, que reafirman su autonomía como personas a través del voto y del mercado; y las organizaciones sociales, que expresan a determinados "colectivos parciales" de comunidades cada vez más diversificadas y fragmentadas.

El campo de acción económico principal de las organizaciones sociales no es ni el mercado ni el sistema político y las instituciones del Estado, sin perjuicio de evidentes relaciones de interdependencia y recíproca influencia. Su habitat natural es la participación y la concertación social, elevada progresivamente a canal formal de influencia y tercer mecanismo de decisiones económicas en democracia.

Este fenómeno ya es, en distintas formas y grados, una realidad en diversos países europeos, pero de sólo incipiente y restringida existencia entre nosotros, fundamentalmente expresada en los

procesos de negociación salarial colectiva. Creo, sin embargo, que en un futuro democrático le corresponderá un papel de creciente significación. En efecto, si la participación de la sociedad civil es una tendencia irreversible, si además es cierto que el horizonte de la vida social está plagado de intereses contradictorios y de carencias urgentes que distan de poder ser compatibilizadas entre sí de manera simple, y, si por fin, la democracia requiere un compromiso entre diversos grupos y clases, la compatibilización democrática entre tales intereses contrapuestos sólo puede lograrse mediante negociación.

La concertación social implica, justamente, un proceso de negociación directo que sustituye parcialmente al sistema político y evita la necesidad permanente de arbitraje político en la solución de los conflictos sociales. En ese sentido, la concertación social es un mecanismo decisorio de primera instancia. Cuando este proceso fracasa, el sistema político convertido en instancia de apelación, deberá ejercer su capacidad decisoria final. A su vez, los acuerdos concertados se basan en informaciones proporcionadas por el mercado y entregan de vuelta a este mecanismo la resolución final de determinadas materias en el marco de los criterios acordados en la concertación.

En nuestro medio todavía se manifiesta una fuerte reticencia del pensamiento liberal a estas modalidades de participación social, producto del valor absoluto que los economistas neoliberales asignan al orden competitivo puro. La concepción de la sociedad como una mera suma de individuos conduce a considerar a las organizaciones sociales representativas de tales sectores o estratos como grupos de presión-espúreos que defienden intereses parciales en contra del interés general. Si bien es cierto que los grupos organizados defienden sus propios intereses, el hecho es que tales intereses existen, por lo que la solución no es tratar de ignorarlos sino procurar su incorporación a esquemas de negociación y compromiso que, a su vez, queden insertos en el sistema político responsable de velar por el bienestar colectivo. La persistencia de una actitud negativa frente a la concertación colocaría en esta materia al pensamiento liberal de espaldas a la historia. Es evidentemente contradictorio considerar favorablemente los grupos económicos que resulten del funcionamiento del mercado y simultáneamente combatir a los sindicatos o colegios profesionales que se desarrollan por efecto de la libre voluntad ciudadana.

Por su parte, el empresario, tradicionalmente más pragmático y realista, tiende a ver con buenos ojos la posibilidad de sentarse en una mesa de discusión con las organizaciones sindicales. Desde luego, los dirigentes empresariales coinciden en señalar que en democracia les interesa la existencia de sindicatos fuertes porque es la única forma de llegar a acuerdos responsables que comprometan efectivamente a todos los trabajadores. La dificultad estriba aquí más bien en la tendencia del empresario a tratar de que sus relaciones con los trabajadores se desarrollen íntegramente al interior de

la empresa individual, subestimando las relaciones a nivel de actividad económica y a nivel nacional como en un Consejo Económico Social integrado por personas representativas de los diversos sectores, libremente elegidos por éstos.

2 Propiedad y Democracia

Independientemente del juicio que se tenga sobre la trascendencia que debiera atribuirse al problema del derecho de propiedad privada de medios de producción, resulta indiscutible que en Chile se ha desarrollado una extrema sensibilidad en torno a la materia. Esta situación se ha producido, por lo demás, en todo tiempo y lugar en que el ejercicio de este derecho ha sido efectivamente cuestionado.

Privilegio de una minoría, al menos en los países del tercer mundo, la propiedad es reivindicada con fuerza, no sólo por los grandes propietarios, sino quizá con aún mayor firmeza por la pequeña burguesía y, ciertamente, por todos aquellos que aspiran a ella como expresión de movilidad social y como factor de seguridad familiar y personal, vale decir, como liberación de la incertidumbre. Se le defiende, con razón, como condición necesaria de la existencia de iniciativa individual en el campo económico, y por consiguiente, como una manifestación de libertad cuya fuerza primaria es la de limitar los poderes del Estado. Se le ataca, también con justicia, en su realidad presente, en nombre del principio de igual libertad, denunciándola como instrumento de dominación social. Por ello resulta indispensable abordar el tema en profundidad.

En primer término, la valoración positiva de la propiedad privada está fuertemente enraizada en los patrones culturales dominantes. En segundo lugar, si se estima —como en mi caso— que el control estatal de los medios de producción conduce inevitablemente a la dictadura y que el desarrollo de una tercera vía de propiedad social, ni estatal ni privada (en su definición convencional), será, en el mejor de los casos, un proceso lento y difícil (que también requiere mutación cultural), se concluye que la propiedad privada es indispensable para la preservación de la libertad y la democracia. Además, el reconocimiento de la limitada capacidad operativa del Estado y de las complejidades propias del manejo cooperativo o autogestionado, indica que la existencia de un sector privado significativo es también condición de eficacia económica. En cuarto lugar, como lo señalé anteriormente, no habrá futuro democrático estable ni legitimidad social reconocida para la propiedad privada si ésta continúa siendo el privilegio de unos pocos, usado en beneficio principal de quienes la detentan. Por último, hay que precisar que al derecho de propiedad no se le puede dar un valor absoluto por tratarse de una institución social y no de un derecho intangible y que, en la realidad de nuestro tiempo, es condición de democracia la coexistencia de propiedad privada en su forma convencional con empresas estata-

les, cooperativas, empresas autogestionadas y otras formas de organización de la producción.

Los antecedentes disponibles permiten afirmar que se está produciendo una importante evolución en el pensamiento socialista chileno en el sentido de reconocer la legitimidad de la propiedad y la función empresarial privadas con la consiguiente aceptación de una ganancia razonable como atributo necesario de esa actividad. La consolidación de esta tendencia sería un gran avance hacia esa convergencia ideológica que me parece esencial para construir una democracia estable.

Lo dicho hasta aquí corresponde sólo a un enumerado general del tema que nos preocupa. Parece necesario intentar algunas reflexiones en relación a estrategias posibles para abordar en el futuro el problema de la propiedad.

Desde mi perspectiva, entiendo que debe conciliarse la existencia de propiedad privada con la progresiva mayor vigencia del principio de igual libertad anteriormente enunciado. Para ello pueden esbozarse las estrategias alternativa siguientes:

a Lograr un cambio en la naturaleza o concepción del derecho de la propiedad y de su ejercicio,
b Reducir la importancia relativa de la propiedad vis a vis de la gestión o control de los medios de producción,
c Difundir el acceso a la propiedad.

La primera alternativa se vincula al pensamiento socialista renovado y también a la Doctrina Social de la Iglesia y está incorporado desde siempre al ideario de la Democracia Cristiana chilena, cuyo énfasis está en la sustitución del lucro y la competencia por la solidaridad y la cooperación. Ambas propuestas coinciden en sus conclusiones prácticas en privilegiar el cooperativismo y las formas de empresas autogestionadas.

Es indudable que la ampliación de los espacios que pueden ocupar tales formas de propiedad es, por una parte, una aspiración que se inscribe plenamente en el pluralismo económico y cuyo estímulo explícito desde el Estado será una política económica legítima a condición de que se produzca una mayoría democrática que la respalde y siempre que tales incentivos no consistan en prerrogativas o subsidios abusivos o de alto costo para el país. Si se respetan estas últimas condiciones de trato equitativo (en el pluralismo) y eficiencia, no hay tampoco incompatibilidad alguna entre una tendencia de este tipo y las concepciones más privatistas de la derecha. Creo que el eventual predominio de tales formas solidarias de propiedad y gestión en el conjunto de la economía constituye, en primer término, un problema de mutación cultural de acuerdo a lo precedentemente enunciado, y, en segundo lugar, una difícil cuestión de eficiencia de gestión en el manejo de organizaciones complejas. Se trata, a mi juicio, de un doble desafío de grandes proporciones, y sólo

en la medida que se tenga éxito en relación a ambos, podrá materializarse un cambio realmente significativo en la estructura de la propiedad de los medios de producción.

La segunda opción estratégica consiste en desvincular propiedad de gestión, reduciendo la importancia de aquélla y procurando establecer formas de gestión democrática que impliquen un efectivo control social y una descentralización del poder. Esta opción se ha ido planteando con creciente fuerza a partir de la perspectiva socialista de una participación pública determinante en el control de áreas de producción definidas como estratégicas —asunto al que se volverá a continuación— como un intento de desestatizar o, más bien, de despolitizar la propiedad pública. Se trata de establecer formas de gestión pública no gubernamental a semejanza de lo que es, por ejemplo, la BBC en Gran Bretaña. En documentos recientes se ha complementado esta idea general en un doble sentido. Por una parte, se sugiere que en empresas estatales en que debe primar el criterio público, las directivas respectivas deberán estar compuestas por una mayoría de representantes del Estado, pero integradas también por representantes de los usuarios de los bienes y/o servicios proporcionados por la empresa, nombrados por las correspondientes asociaciones empresariales privadas o de consumidores finales en su caso. En segundo término, se plantea que paralelamente podría concebirse en algunas actividades económicas bajo control público una completa separación entre propiedad y gestión, a través de la entrega en concesión, por vía de licitación, del derecho de administración en algunas empresas de carácter público o mixto.

Las modalidades descritas constituyen ideas valiosas en relación a las formas de propiedad y gestión económica del Estado con las que concuerdo plenamente y que, sin duda, deberán explorarse y elaborarse con mayor precisión. Tal evaluación positiva se vincula, en particular, al hecho de que en las condiciones específicas de Chile, la participación del Estado empresario es y será considerablemente mayor que en las democracias desarrolladas, por lo que la reducción del grado de control de la mayoría política sobre la operación de esas empresas no sólo es una necesidad por razones de eficiencia económica sino que se convierte en un factor de desconcentración del poder. Es preciso, sin embargo, formular una doble advertencia. En primer término debe quedar claro que ni la autonomización de la gestión pública ni el desarrollo de la autogestión resuelven por sí solos el problema del pluralismo económico y, en consecuencia, no pueden considerarse sucedáneos de la existencia de propiedad privada convencional.

En segundo lugar, cabe recordar que, en casos como la BBC, la separación entre gobierno y empresa pública obedece a un consenso tácito de respeto a esa autonomía como exigencia del juego democrático más que a alguna normativa que impida a la mayoría intervenir políticamente si así fuese su voluntad. Eso quiere decir que en nuestro país fórmulas de ese tipo serán democráticamente eficientes

y consensúales sólo cuando haya acuerdo fundamental sobre el problema más general de la propiedad.

La tercera opción estratégica anteriormente sugerida es llevar adelante una política persistente y decidida de difusión de la propiedad, alternativa que ciertamente no es contradictoria con las dos opciones anteriormente planteadas. Es eso lo que ha logrado el capitalismo popular norteamericano en el que si bien es cierto ejercen un considerable dominio los accionistas principales y ejecutivos de las grandes corporaciones, no es menos efectivo que un alto porcentaje de la población es parte del sistema de empresa privada en calidad de accionista o tenedor de instrumentos financieros privados.

Las condiciones de Chile (desigualdad, pobreza, escasa capacidad de ahorro de las grandes mayorías) hacen obviamente inviable aplicar en nuestro país el modelo norteamericano, por lo que es necesario aclarar de inmediato que la solución al problema de la propiedad implica en nuestro caso una estrategia integrada en que se promuevan simultáneamente las tres opciones aquí enunciadas, entendiéndolas como complementarias unas de otras.

Sin perjuicio de las aseveraciones precedentes, la difusión de la propiedad debiera ser, en mi opinión, el elemento central de una estrategia política en este campo porque significa emprender un camino congruente con los patrones culturales dominantes en la sociedad chilena, en base a fórmulas de organización económica conocidas y de eficacia probada y en una relación de continuidad con una situación inicial de privatismo relativamente concentrado que de este modo se iría paulatinamente corrigiendo.

La situación en que se encuentra la economía chilena en la actualidad ofrece, al respecto, algunas oportunidades que, desde una perspectiva democrática de largo plazo parece indispensable aprovechar. Convengamos en que el derecho de propiedad es una institución social y en ningún caso un derecho personal intangible que preserva a sus titulares de todo riesgo y apliqúese esta observación a la situación patrimonial producida en Chile a raíz del colapso neoliberal. Es evidente que los dueños de muchos Bancos y de las empresas de los grupos económicos han perdido su patrimonio. Lo mismo es cierto respecto de todos aquellos deudores que no sean capaces de reducir sus deudas a niveles normales en base a una reprogramación razonable de sus pagos en términos de tasas de interés y plazos de amortización y en el contexto de una reactivación económica que les permita generar utilidades. La comunidad nacional deberá decidir qué hace con tal patrimonio, abriéndose oportunidades claras de una significativa difusión y socialización de la propiedad sin mediar expropiación y sin conducir a su concentración en manos del Estado. Es claramente contrario a la equidad proceder, por razones ideológicas, a subsidiar a determinadas personas devolviéndoles un patrimonio que ya han perdido. La capitalización total de deudas no se convertirá en estatización si se produjera un consenso en torno a fórmulas realistas de venta y licitación de tales activos a ritmo y pla-

zos compatibles con la realidad económica del país y privilegiando una máxima dispersión del patrimonio a privatizar y si se entrega el manejo de ese proceso a un organismo o comisión especial claramente autónomo respecto del gobierno.

En una perspectiva de más largo plazo, una estrategia de difusión de la propiedad resultará precaria si se atuviera exclusivamente a los resultados espontáneos de un proceso de desarrollo que eleve paulatinamente el nivel de vida y capacidad de ahorro de las mayorías nacionales. Se requiere, por el contrario, una política persistente que, junto con procurar el mayor aumento posible del ingreso real de los sectores populares y medios compatibles con las ganancias de productividad y la mantención de los equilibrios macroeconómicos, canalice una alta proporción de dichos incrementos al ahorro para, luego, convertir ese ahorro en participación en el patrimonio productivo del país. Una política de este tipo tendría en una primera fase mayor margen de aplicación en relación a los diversos estratos de clase media.

La principal fuente potencial de difusión de la propiedad está dada por los ahorros previsionales actualmente acumulados en las AFP. Se trata, sin duda, de un problema complejo porque la inversión productiva representa un riesgo, hecho contradictorio con la exigencia de rentabilidad cierta que corresponde a fondos que se acumulan para fines previsionales. Podría pensarse, sin embargo, en que la opción entre inversión productiva con riesgo y ahorro previsional con máxima seguridad (y un mínimo garantizado por el Estado) puede ser libremente decidida por los propios ahorrantes, y que se establezcan proporciones del fondo total que pueden ser destinadas a una u otra finalidad. En todo caso, cualquier fórmula de ese tipo tiene como requisito previo una injerencia mayoritaria directa de los ahorrantes en la administración de tales fondos y un esquema institucional muchísimo más disperso y descentralizado que la concentración actual de recursos en manos de unas pocas AFP (vale decir, podría pensarse en un modelo con muchas Cuprum, Habitat o Magister, pero en ningún caso Provida o Santa María).

Me refiero aquí principalmente a la inversión de estos recursos en proyectos nuevos, en iniciativas de expansión de la capacidad productiva del país más que en la adquisición de activos existentes. La compra de acciones del Estado por los fondos de pensiones que está intentando promover el actual gobierno tiene el grave inconveniente que en gran medida significará transferir tales recursos al Fisco para reducir su déficit, vale decir, se destinará, en definitiva, al gasto de consumo del sector público.

Sin perjuicio de lo anterior, quiero enfatizar que junto con la potencial expansión de formas cooperativas y autogestionadas, debe darse a la promoción y desarrollo de la empresa familiar la más alta prioridad política y económica. En efecto, no sólo contribuye, más que ninguna otra a la dispersión de la propiedad y la atomización del poder económico, sino que constituye un puente social de gran

significación entre el asalariado dependiente y el empresario "patrón". En ese sentido cabría estimular toda posibilidad razonable de descentralizar la producción, incluso en las áreas tecnológicamente más avanzadas, a través de la subcontratación de piezas, partes y servicios y otras fórmulas de integración horizontal o vertical.

La principal fuente de conflicto en relación a la propiedad de medios de producción está en las diversas posiciones que se sustentan en torno a la gran empresa. En un extremo se encuentran quienes estiman que no debe haber límite alguno a la empresa privada en razón de tamaño o acumulación de activos y poder, actitud que se traduce en un juicio favorable respecto de los grandes conglomerados o grupos económicos. En total contraste con dicha posición, en sectores de izquierda se suele sostener que por razones de su naturaleza a menudo oligopólica, su importancia estratégica, contribución al ahorro y a la generación de divisas, la mayor parte de la empresa moderna de gran escala debe ser socializada, incluidos la banca comercial y los bancos de fomento.

Quiero expresar con claridad mi criterio en esta materia. He sostenido que una de las condiciones económicas de la democracia es la existencia del pluralismo, lo que, a su vez, implica reconocer la igual legitimidad de los actores económicos. Ahora bien, aceptar una efectiva pluralidad económica obliga a establecer una razonable igualdad de condiciones, lo que implica la existencia de empresas privadas "grandes" (que no es lo mismo que decir grupos económicos) y que en relación al poder de decisión en materias económicas habrá cierto equilibrio entre Estado y sector privado (o más bien, actores económicos de la sociedad civil).

El control público de una proposición elevada del valor agregado del sector moderno de la economía implica, a mi juicio, crear un poder estatal sin contrapeso real. Para ilustrar este aserto, basta imaginar la reacción que se habría producido en el país —y no sólo en la izquierda— si los grupos Vial y Cruzat hubieran acumulado una proporción similar del valor agregado. Frente a una situación de preponderancia estatal de la magnitud señalada, la percepción del sector privado tendería a ser que se le quiere reducir a una situación subordinada y marginal.

No puede esperarse un comportamiento responsable de la empresa privada si siente que se encuentra en el "patio de los condenados". Una advertencia similar hace Foxley al señalar que el "crowding-out" (empujar hacia afuera) no haría sino confirmar la inevitabilidad para los capitalistas de la fórmula expropiatoria maximalista.

De producirse las condiciones recién enunciadas, se generaría un proceso acumulativo que, aun en contra de la voluntad del gobierno, terminaría en una profecía autocumplida de virtual estatización de la economía. En efecto, sintiéndose amenazados o condenados, los empresarios dejarían de invertir, favoreciendo la actividad especulativa de corto plazo y procurarían retirarse del "juego" a tra-

vés de la fuga de capitales, todo lo cual obligaría al Estado a adoptar medidas punitivas y acrecentar aún más su papel predominante, acelerando el proceso de reducción y fuga del capital privado.

Pienso, por tanto, que la conclusión es clara. Para que haya pluralismo económico efectivo y una Economía Mixta estable, se requiere que existan empresas privadas "grandes", única forma de no reducir al sector privado a una situación de creciente marginalidad e inevitable desaparición en el mediano plazo. A contrario-sensu, es indispensable evitar la formación de conglomerados económicos del tipo de los dos grandes grupos que por unos pocos años florecieron en Chile al amparo del modelo capitalista-autoritario neoliberal.

Mirado el problema desde el punto de vista de la asignación eficiente de recursos y aprovechamiento de oportunidades de expansión productiva, resulta, a mi juicio, evidente que el ahorro generado en las empresas, más que reinvertirse en la propia actividad, deberá, a menudo, aplicarse a proyectos nuevos y distintos. Esta reflexión va en abono de la tesis de que inevitablemente tendrá que existir actividad productiva de escala considerable. Tal variedad de cartera tiene también el mérito de reducir los riesgos asociados a la inversión. Lo que ciertamente no necesita ni debe tener el productor es control o acceso privilegiado a recursos financieros.

Para impedir la reconcentración de activos y eventual formación de nuevos grupos, deben separarse los ámbitos financiero y productivo. Coincido en esto con lo señalado por diversos autores como Foxley y Zahler que postulan, al efecto, una Banca Comercial Mixta, descentralizada, con coexistencia de bancos privados convencionales, bancos estatales y bancos de productores (como ya es, en parte, el Banco del Desarrollo). Para lograr este resultado bastaría capitalizar las deudas con el Banco Central de las instituciones financieras existentes que han perdido efectivamente su patrimonio sin posibilidad real de recuperación para proceder luego a definir su status futuro. Presumiblemente varios de estos bancos serían liquidados, alguno pasaría a ser estatal, en tanto que el resto sería retransferido al capital privado mediante procesos razonables y realistas de licitación.

Me parece importante señalar, por último, que la exclusión de la expropiación de medios de producción como instrumento de política económica, significa descartar definitivamente cualquier intento futuro de reforma agraria. En primer lugar, la estructura actual de propiedad en el agro es muy distinta a la que existía a comienzos de la década del 60. El latifundio ha sido sustituido por una mayor dispersión de la propiedad y el problema actual es el de la existencia de unos 300.000 minifundistas y de un gran número de asalariados temporales que carecen de empleo estable y acceso a los servicios sociales. Si se quisiera redistribuir tierra —digamos hacer 30.000 nuevos propietarios por la vía de la expropiación de propiedades mayores, se estaría beneficiando a sólo un pequeño porcenta-

je de campesinos, a cambio de un altísimo costo en términos de conflicto político social.

Lo que se requiere en esta materia es una política de desarrollo campesino concebida como un compromiso solemne de toda la comunidad nacional, llevado adelante con persistencia y a la que también deberían aportar su cuota de sacrificio los propietarios agrícolas más favorecidos. De su disposición a hacerlo dependerá, en definitiva, la legitimidad social, del respeto a la propiedad privada en el agro chileno.

Estoy convencido, por otra parte, de que cualquier futura estrategia de desarrollo requerirá una presencia muy activa del Estado no sólo como orientador y regulador de la economía sino también como agente productivo directo. Conciliar esta afirmación con las observaciones precedentes significa que al postular que la llamada área moderna de la economía no debe ser fundamentalmente estatal no se está sosteniendo que en dicho ámbito no vayan a existir empresas estatales. Por el contrario, se sugiere aquí que, por razones de magnitud de inversión, plazos de maduración de la misma, incertidumbre de mercados de exportación y diferencia entre rentabilidad social y privada, se crearán, sin duda, nuevas empresas estatales o mixtas de acuerdo a la situación que en cada caso se presente.

Creo que la empresa mixta con participación de capital público, privado y/o extranjero, es una modalidad particularmente congruente con un concepto de economía mixta. En su patrimonio y gestión pueden darse- indistintamente mayoría pública con participación parcial privada y/o extranjera o mayoría de capital privado con participación e influencia menor (pero ciertamente relevante como control democrático y poder de orientación) del Estado. Parece recomendable considerar seriamente este tipo de empresas que permitan combinar los incentivos, agilidad operativa y flexibilidad decisoria, características de la empresa privada, con los criterios de prioridad nacional e interés colectivo propios de la acción pública.

Para ilustrar todo lo dicho sugiero el siguiente esquema tentativo de estructura de propiedad productiva, que no debe entenderse como un proyecto de "áreas de propiedad", concepto con el que no concuerdo, sino como una hipótesis de lo probable.

a Empresas estatales o al menos de gestión pública: servicios públicos tradicionales; energía hidroeléctrica; petróleo, gran minería del cobre y eventualmente de otros minerales, banca de fomento y desarrollo.

b Empresas mixtas con eventual mayoría pública: acero, grandes proyectos químicos o electrónicos o de otras industrias de punta si los requerimientos de capital, investigación o asociación con capital extranjero así lo aconsejaran; industrias de bienes de capital que enfrentaran problemas similares.

c Empresas preponderantemente privadas con eventual participación pública minoritaria para fines de orientación y control de-

mocrático si por su dimensión o proporción del mercado que abastezcan pudieran disponer de excesiva capacidad de control del mismo: insumos industriales, papel y celulosa, comercialización mayorista. En ningún caso debiera haber control estatal mayoritario de industrias de papel y celulosa para evitar potenciales restricciones a la libertad de expresión, razón por la cual es también inadmisible el monopolio estatal de la televisión. Asimismo, la experiencia latinoamericana en materia de empresas públicas de comercialización es muy negativa debido a factores de corrupción, subsidios descontrolados, déficit irresponsable y manejo burocrático poco expedito, factores difíciles de superar. En este último caso existen instrumentos de política económica como la fijación de bandas de precio, el establecimiento de poderes compradores y la creación de canales adecuados de crédito que puedan lograr con ventaja los resultados que se suelen pedir a tales empresas comercializadoras.

3 Conflicto Distributivo y Democracia

Los problemas de distribución que enfrenta toda sociedad son, por definición, conflictivos desde el momento que siempre se trata de repartir cantidades finitas, de modo que asignar más de alguna cosa a un individuo o grupo implica que otros reciban menos de lo mismo. Todo perfil distributivo es fuente potencial de conflicto por el mero hecho de que implica definir posiciones relativas. No es necesario que existan carencias absolutas para producirlo. Más aún, los que nada tienen pueden no ser los que generan conflictos más agudos. Además, una distribución absolutamente igualitaria tampoco aseguraría la armonía social.

Las observaciones precedentes se aplican, por igual, a la distribución del poder, oportunidades o bienes materiales. El conflicto detalla si a la percepción de falta de equidad se añade capacidad de reclamo y presión del grupo o sector afectado, o de quienes subsidiariamente se constituyen en sus voceros. Chile ha sido y continúa siendo fuertemente conflictivo porque presenta desigualdades extremas y carencias absolutas en el contexto de una sociedad suficientemente estructurada, para que dicha capacidad de demandada se exprese —aunque ciertamente en grado viable— tanto por parte de los sectores afectados, como de instituciones o grupos que se constituyen en sus voceros o se ubican en el plano moral.

He sostenido anteriormente que el desafío fundamental que enfrentará la futura democracia chilena es el de conciliar libertad e igualdad, añadiendo que, al margen de la actual coyuntura de represión y dictadura, nuestro país es severamente deficitario en igualdad por lo que como condición de estabilidad democrática se requerirá un proceso fuertemente tendencial en la dirección de una gradual pero sostenida reducción de desigualdades en la estructura de oportunidades y en las recompensas y ciertamente de eliminación prioritaria de las carencias absolutas.

Hay que reconocer la naturaleza inherentemente conflictiva de los problemas distributivos y, por consiguiente, el carácter permanente de tales conflictos, tanto por la tensión entre libertad e igualdad que es preciso asumir y resolver en cada momento histórico, como por el hecho de que no existe en materia distributiva una solución objetivamente óptima.

Como punto de partida en la búsqueda de una solución que pueda concitar acuerdo suficiente, me parece que es necesario aceptar que una tendencia redistributiva persistente es no sólo un imperativo ético sino una ineludible necesidad política si se pretende reducir la intensidad del conflicto social. Asimismo, la fácil identificación de los sectores más desfavorecidos y de la naturaleza de sus problemas hace hoy posible lograr mayor acuerdo en relación a las desigualdades y carencias que es preciso corregir y superar con mayor prontitud, lo que implica también definir los umbrales o niveles mínimos que en cada caso se pretende alcanzar.

Quiero reiterar, por otra parte, que de acuerdo a lo sustentado anteriormente, la necesaria gradualidad del cambio democrático, la preservación de los derechos esenciales de las minorías y la existencia de acuerdo sustantivo suficiente como condición de la alternancia en el poder, me lleva a concordar con la advertencia liberal en orden a señalar que las redistribuciones globales profundas pueden desatar presiones desestabilizadoras en una democracia en proceso de consolidación, por lo cual, cualquier intento redistributivo serio en democracia implica una difícil conciliación de factores contrapuestos.

En virtud de lo dicho no es tarea simple definir para Chile un conjunto de políticas redistributivas que satisfagan simultáneamente el doble criterio de resolver los problemas ética y objetivamente más dramáticos y de contribuir al fortalecimiento de la futura democracia. La magnitud y complejidad del desafío que enfrentamos surgen nítidamente si se considera que en nuestro país coexisten los tres fenómenos siguientes que expresan distintas realidades y expectativas sociales.

1 Un 20% de la población se debate en condiciones de extrema pobreza y marginalidad. Los problemas que enfrentan son de supervivencia y sus aspiraciones son de carácter elemental. Pan, techo, abrigo, educación, sanidad ambiental, atención médica y, en definitiva, dignidad, son sus requerimientos más urgentes. Un estudio reciente demuestra fehacientemente que el gasto social convencional, vale decir, los servicios estatales en materia de salud, educación, vivienda y seguridad social llegan sólo en escasa medida a quienes forman el 1° y 2° decil en la distribución del ingreso nacional.

2 Un segundo sector que corresponde aproximadamente a quienes se ubican entre el 3° y 7° u 8° decil de la distribución del ingreso, vale decir, que abarca a un 50 ó 60% de la población nacional, corresponde a sectores pobres o al menos de nivel de vida bastante

modesto. El ingreso per cápita promedio del 7° decil alcanzaba a unos $ 10.000 mensuales, en moneda de 1984. Se trata de sectores populares, de baja clase media y pequeña burguesía que, en general, comparten aspiraciones de movilidad social y de acceso a patrones de consumo y estilos de vida propios de clase media acomodada. La imagen de tal estilo es transmitida por la televisión de acuerdo a la realidad predominante en los países desarrollados y en los sectores más afortunados de nuestro propio país. Estas aspiraciones de progreso se hallan fuertemente internalizadas, y constituyen, por tanto, una realidad social y cultural que se traduce en demandas difíciles de satisfacer aun en el largo plazo.

3 Los estratos superiores de la escala de ingresos (9° y 10° deciles) se han habituado a un nivel de vida basado en una amplia libertad de elección y gran diversidad de consumo, configurando un estilo similar al de la clase media de los países industriales. Este proceso recibió fuerte estímulo y legitimación ética durante el período de predominio del gremialismo político y de los economistas neoliberales.

En estas condiciones, el ajuste de dichos comportamientos y expectativas a niveles de mayor sobriedad, compatibles con la realidad global del país, se convierte, sin duda, en un proceso doloroso que traerá inevitables fricciones políticas y sociales.

Por otra parte, son de sobra conocidas las restricciones que limitan las posibilidades de crecimiento de la economía chilena en la próxima década, las que han sido dramática y unánimemente puestas de relieve en diversos estudios de la más variada procedencia e inspiración política. Hay que tener presente, además, que esta desfavorable perspectiva sigue a un largo período de estancamiento y a una situación inicial definida por un nivel de desempleo del orden del 25% (incluidos PEM y POJH) y un ingreso per cápita no superior al del año 1970.

La sociedad chilena se verá, pues, sometida a un grado extremo de tensión en que las necesidades, aspiraciones y comportamientos anteriormente descritos chocarán frontalmente entre sí y con la modestia de las posibilidades. La convivencia democrática, por su parte, requiere que el nivel de conflicto no exceda de la capacidad de regulación del mismo que tenga el sistema político. Para conseguirlo, serán indispensables la austeridad y voluntad de aportar su cuota de sacrificio de parte de los que más tienen, la moderación en las demandas de los sectores ubicados en los restantes peldaños de la escala social y la conducción responsable y clarividente de las élites políticas y de los dirigentes sociales.

Sólo si se produce la conjunción señalada será posible lograr entre los sectores en pugna el acuerdo sustantivo y los niveles de concertación necesarios para un proceso de desarrollo en democracia.

La prolongación del régimen autoritario no es una solución alternativa a la que sea posible aferrarse ante el temor de que la demo-

cracia no producirá el acuerdo requerido. Dadas las restricciones propias de la dictadura, los actores sociales no estarán en condiciones de concertarse mientras no puedan sentarse libremente en la mesa de negociaciones. Mientras ello no ocurra, continuará inevitablemente acentuándose la polarización, pues el gobierno militar no cuenta con la confianza y el respaldo de los diversos sectores involucrados, por lo que no está en condiciones de generar tal acuerdo ni arbitrar eventuales negociaciones entre los actores.

Dado el escaso margen de maniobra, resulta, asimismo, indispensable lograr máxima eficacia en la implementación de las políticas redistributivas. Deberán determinarse objetivos precisos e instrumentos adecuados a su cumplimiento. En especial, será necesario reducir los efectos no deseados o "filtraciones", vale decir, políticas diseñadas para beneficiar a determinado "grupo objetivo", pero que termina favoreciendo en igual o mayor medida a otros sectores con el consiguiente aumento de costo y pérdida de eficacia. Es el caso de los subsidios generales al precio de los productos alimenticios u otros artículos de consumo masivo. Otro ejemplo conocido es el de programas de vivienda popular a los que en la práctica sólo acceden sectores con alguna capacidad de ahorro.

Creo que para poder responder satisfactoriamente a esta exigencia de eficacia, es preciso elaborar algunos criterios generales que tomen en cuenta las diferencias de necesidad y capacidad de los diversos grupos objetivos. Al respecto, queremos sugerir el siguiente marco de referencia para el diseño de políticas redistributivas en un futuro contexto democrático.

a Los sectores ubicados en los dos deciles inferiores de la pirámide distributiva, vale decir, el 20% de pobres y marginales, debe ser objeto de acciones directas de asistencia dirigidas a la satisfacción de sus necesidades más apremiantes orientadas y complementadas por el criterio de que en el mediano plazo su capacidad de valerse por sí mismos se verá acrecentada a través de la educación y la organización. Se ha sugerido acertadamente crear para este objetivo un gran Fondo Nacional de Solidaridad que solemnizaría el compromiso nacional de erradicar la pobreza extrema, aseguraría una dirección coherente y permitiría calibrar en cada instante tanto la magnitud como la eficacia del esfuerzo realizado. A este respecto cabe recordar la calidad de objetivo principal pluripartidista citado que unánimemente se atribuye a la eliminación de la pobreza extrema.

b Los grupos comprendidos entre el 3° y 6° decil, vale decir el 40% que sigue al 20% más pobre, serían los beneficiarios del gasto social tradicional del Estado, incluyendo cierto grado de subsidio, pero en base a programas que contemplen también una contribución progresivamente creciente de los beneficiarios.

c Los estratos sociales ubicados en el 40% superior de la escala no deberían recibir subsidio alguno, porque están en mejor situación que el promedio nacional. Dado que estos sectores también tie-

nen legítimas aspiraciones de progreso, y como en la medida que las satisfagan, abrirán oportunidades a otros como ocurre, por ejemplo, con las iniciativas empresariales, será preciso diseñar programas de apoyo no subsidiados que les permitan desarrollar adecuadamente sus potencialidades (concepto que abarca desde el mercado de capitales al sistema pagado de educación superior).

d Como ha sido reiteradamente señalado por todos los sectores de opinión, la generación de empleo es por sí misma una primera prioridad nacional de gran significación redistributiva que beneficiará evidentemente a las dos primeras categorías antes definidas.

e Un conjunto coherente de políticas redistributivas deberá basarse en el principio de compensación o discriminación positiva que consiste en que los grupos más desfavorecidos requieren de reglas del juego que, sin incurrir en arbitrariedades o soluciones discrecionales para casos individuales, actúen como correctivo del principio de igualdad ante la ley cuya aplicación rígida contribuye a acentuar las diferencias sociales. Así, por ejemplo, si en determinada región o provincia los niveles de escolaridad alcanzan sólo a un 50% del promedio nacional, deberían comprometerse para educación en dicha zona geográfica recursos públicos por estudiante del orden del doble de lo que a esa función se destina en el país en su conjunto. Similares criterios podrían aplicarse en salud, saneamiento ambiental o vivienda.

f La acción redistributiva del Estado estaría determinada por la composición del gasto más que por la estructura tributaria. Sin perjuicio de reforzar el sistema de impuestos progresivos a la renta, no será posible prescindir del Impuesto al Valor Agregado dado su alto rendimiento, facilidad de administración y recaudación y en virtud de su contribución a la mejor fiscalización del conjunto del sistema tributario. Piedras angulares del sistema deberán ser, también, los impuestos al consumo prescindible y a las ganancias de capital. En especial los impuestos al consumo deberían ir sustituyendo paulatinamente a los tributos al ingreso. En cambio, se tendrá que ser muy cuidadoso en la aplicación de impuestos al patrimonio, salvo para penalizar conductas que causen claro perjuicio social y como complemento marginal de los tributos a la renta. La experiencia enseña que gravar el patrimonio no produce rendimientos significativos en tanto que desalienta la iniciativa empresarial privada y suele percibirse o convertirse objetivamente en un gravamen expropiador.

g En la formulación de políticas redistributivas es esencial considerar explícitamente la variable territorial, porque los sectores más postergados corresponden a estratos y grupos sociales de ciertas características, concentrados en determinadas regiones del país. Las poblaciones marginales de la capital constituyen, sin duda, un núcleo de importancia decisivo y políticamente explosivo, pero no puede relegarse al olvido a la marginalidad regional, en especial la del área rural.

De acuerdo a los estudios disponibles entre las políticas prioritarias para los sectores de extrema pobreza cabe considerar la alimentación escolar, la entrega de casetas sanitarias, la atención médica ambulatoria rural y la extensión de la asignación familiar para cubrir el sector informal de la economía. Los programas de vivienda popular con ahorro previo parcial, la atención médica a través de Fonasa, las becas estudiantiles a nivel medio y superior, así como la seguridad social convencional y solidaria como complemento del sistema AFP quedarían reservadas para los grupos del 3° al 5° ó 6° decil. Por último, el acceso a la vivienda por sistemas de ahorro y préstamo, la atención médica en Isapres, el sistema previsional de las AFP como esquema único y el crédito educativo serían formas de apoyo a grupos sociales con una razonable capacidad de autosustentación.

El conjunto de las proposiciones precedentes es un intento de contribuir al fortalecimiento de la democracia en base a una estrategia que reconozca como prioridad relativa fundamental la erradicación progresiva de la pobreza y la creación de empleo estable, pero que, a la vez, ofrezca a los sectores medios expectativas de progreso, aunque éstas sean inevitablemente modestas y condicionadas a la contribución de los propios afectados. Asimismo, se asigna un papel social trascendente a los sectores empresariales y profesionales cuya creatividad, iniciativa y vocación de servicio son de vital importancia para el logro de los objetivos prioritarios antes enunciados. En la medida que desempeñen con eficiencia tales funciones estarían justificando ante la sociedad una razonable desigualdad en las recompensas.

Será, sin duda, necesario enfrentar múltiples problemas de difícil solución para lograr la conciliación de objetivos enunciada. Así, por ejemplo, la ampliación de programas sociales en el campo de la salud y la educación, producirá una lógica demanda de parte de médicos y profesores por mayores remuneraciones, a las que sólo se podrá acceder en pequeña medida, dada la escasez de recursos y debido a que tampoco se trata de que por esta vía se termine redistribuyendo el ingreso en favor de los sectores profesionales.

El ejemplo anterior ilustra la magnitud de los problemas y conflictos que será necesario enfrentar. La puesta en marcha de una estrategia como la descrita requiere una muy significativa reasignación de recursos, en especial en lo que respecta al nivel y composición del Presupuesto Público. Para lograrlo será indispensable disponer de legitimidad democrática y fuerza política suficientes, vale decir, respaldo popular y mayoría política cohesionada capaces de vencer la resistencia de los sectores que se verán afectados por las reducciones correspondientes. A tal efecto, probablemente convenga ligar formalmente a programas nacionales de alta prioridad y amplio consenso (por ejemplo el Fondo Nacional de Solidaridad antes mencionado y/o a programas específicos de Educación, Salud o Inversión

productiva) los recursos que se puedan liberar por redistribución del gasto o los que se pretenda recoger a través del sistema tributario.

La identificación de tales destinos específicos del gasto público permite movilizar a la opinión pública en favor de las políticas respectivas y dar, a la vez, una salida digna a quienes a menudo se resisten a apretarse el cinturón por razones de status o lealtad institucional. Las Fuerzas Armadas se encuentran, sin duda, en esta situación. El tratado de paz con Argentina y la reducción de los gastos en Defensa que pueden estarse ya produciendo en ese país (otro tanto ocurrirá en Uruguay y Brasil) facilitarán la aplicación de una política similar en Chile. Nuestros institutos armados enfrentarán el desafío de lograr una adecuada capacidad militar disuasiva y el resguardo de la seguridad nacional con el menor uso posible de los escasos recursos nacionales.

Conclusión

He tratado en esta presentación de examinar las materias más conflictivas del orden económico desde la perspectiva de las exigencias de orientación, procesos de cambio y reglas del juego que les impone el objetivo principal de consolidar un futuro régimen democrático. Una estrategia de desarrollo en democracia deberá incorporar tales condiciones tanto en lo que respecta a los fines perseguidos como en relación a los medios que se propongan para llevarla a cabo.

Lo anterior no significa que en cada momento histórico exista una sola estrategia de desarrollo compatible con la democracia política. Habrá siempre múltiples alternativas en términos de definición de objetivos prioritarios y de políticas económicas concretas. Lo que ocurre es que las opciones que se pueden disputar el favor popular serán menos contradictorias entre sí en la medida que la aceptación, con todas sus consecuencias, de un marco político democrático permanente, implica cierto grado de acuerdo sustantivo en torno al orden económico. En particular, como ya señalé, no es posible que en cada elección se juegue el dilema capitalismo-socialismo, afirmación que tampoco debe interpretarse como inmovilidad y congelamiento del orden capitalista inicial, pues en sucesivos períodos podrán producirse cambios significativos —lineales o cíclicos— conducentes a una mayor socialización o privatización de la economía.

Soy optimista en relación a las posibilidades de concertar acuerdos suficientemente amplios porque creo que hay considerable coincidencia en la identificación de las tareas prioritarias del porvenir. Hay unanimidad en identificar la pobreza extrema, la marginalidad y el desempleo (fenómenos por lo demás interrelacionados) como las lacras fundamentales de la sociedad chilena. Hay consenso, también, en reconocer que la escasez de recursos externos será la principal restricción al crecimiento económico del país en la próxima década, en virtud de lo cual se requerirá del aporte sumado de

divisas provenientes de las exportaciones, el crédito de largo plazo de los organismos internacionales y la inversión extranjera. Sólo así se podrá asegurar un ingreso neto de capital suficiente para sostener una tasa de crecimiento potencial razonable, punto aceptado incluso en la izquierda tradicionalmente hostil al capital extranjero. Igual coincidencia surge en torno a la necesidad de aumentar el ahorro interno desde sus precarios niveles actuales a no menos de un 20% PGB. Los empresarios privados son los primeros en reclamar el apoyo del Estado, y poca duda cabe de que la magnitud del esfuerzo requerido para salir de la crisis y lograr un crecimiento económico sostenido exige un esfuerzo mancomunado de todo el país, de modo que, por ejemplo, resulta indispensable que Estado y empresa privada se miren como socios más que como adversarios y competidores y que razonables grados de concertación morigeren la tradicional confrontación e inevitable conflicto de intereses entre trabajo y capital. De este modo, cabe pensar en que es posible un gran acuerdo nacional en torno a una estrategia de desarrollo en democracia que combine progreso y equidad, un crecimiento dinámico de la economía con una distribución más justa de los frutos del esfuerzo común.

ESTUDIO

REGULACIÓN Y DERREGULACION EN CHILE: SEPTIEMBRE 1973 A SEPTIEMBRE 1983*

Daniel Wisecarver**

A lo largo de los primeros diez años del gobierno militar se efectuó una larga y extensa serie de medidas económicas que fueron, en casi todos los casos, diseñadas para transformar la economía chilena desde su carácter anterior—regulada, intervenida y estatizada—hacia una en donde se privilegia la libre iniciativa privada, asumiendo el Estado un papel subsidiario. De esta forma los distintos sectores de la actividad económica podrán desarrollarse en base a los principios de libre mercado. Este documento pretende ser una recopilación descriptiva de algunas de las reformas más importantes que fueron establecidas durante el periodo, así como de las dos áreas en donde las reformas introducidas no tuvieron éxito, sea porque fueron incompletas y/o incongruentes, o porque fueron mal diseñadas. Los temas generales tratados incluyen: 1 empresas públicas y las políticas dirigidas a alcanzar el control de ellas, la privatización de algunas, y la im-

* La mayor parte de este documento fue preparada en inglés, en diciembre de 1982 para una conferencia sobre la experiencia económica chilena, conferencia patrocinada, y posteriormente cancelada, por la Universidad de California en Davis, California. El documento fue revisado y completado en octubre de 1983. La traducción se terminó en diciembre de 1984 y la última revisión en diciembre de 1985. En ésta no se hizo ningún intento de modificar el contenido a la luz de políticas implementadas desde septiembre de 1983 y, por eso, pretende ser una descripción de la situación regulatoria en Chile sólo hasta esa última fecha.

** Ph. D. en Economía, Universidad de Chicago. Profesor de Economía, Universidad Católica de Chile.

Quiero agradecer sinceramente, entre otros, a Alvaro Bardón, Martín Costabal, Nicolás Irarrázabal, Miguel Kast, Felipe Lamarca, Bruno Philippi y Carlos Silva por su valiosa ayuda y apoyo en la preparación de este trabajo. Además, todos ellos comparten responsabilidad directa de su contenido, ya que cada uno participó activamente en la implementación de al menos algunas de las políticas descritas aquí. Sólo espero que mi descripción haga justicia a sus esfuerzos y contribuciones.

Dedico este trabajo a la memoria de Miguel Kast Rist.

portancia continua que ellas todavía tienen dentro de la economía chilena; 2 las políticas de control y liberación de precios, incluyendo como sectores específicos la agricultura, el transporte y la política tarifaria para los servicios públicos; 3 las reformas trascendentales implementadas en el mercado laboral, especialmente la reforma previsional, el plan laboral y el piso salarial, este último siendo una de las fallas en la política regulatoria; 4 la serie de reformas y modificaciones introducidas en el sector bancario/financiero, y el enorme costo para la economía y para la política económica de la falta de decisión y el correspondiente fracaso regulatorio en este sector.

I Introducción

De acuerdo a Stigler (1981), el área de investigación que se llama "regulación económica", puede definirse como "todo lo que abarca el conjunto completo de las relaciones público-privadas e incluye:

- Toda intervención pública en los mercados de recursos (uso de la tierra, instituciones de movilización de capital y trabajo);
- Todas las actividades de recolección de fondos del gobierno (exceptuando posiblemente la impresión y emisión de dinero), y todos aquellos desembolsos que no toman la forma de compras en mercados abiertos, y
- Toda intervención pública en la producción, venta o compra de bienes v servicios".

Aplicar esta definición al contexto chileno requiere que se identifique el estudio de la regulación con el estudio de la economía entera, porque virtualmente nada ha logrado escapar a la influencia y repercusiones del manejo de controles por las manos estatales. Por tanto, el estudio de la política de derregulación llevada a cabo en Chile, debe no sólo escudriñar la historia de dónde y cómo fue eliminada o cambiada una porción significativa de los controles que ejercía el Estado, sino también describir cómo la implementación de estas modificaciones permitiría al menos temporalmente encuadrar la acción estatal dentro de los límites que fijan los principios de subsidiariedad y de no discriminación de los mismos.

Hasta antes de 1970, Chile presentaba a los economistas (académicos ortodoxos una fuente de un sinnúmero de ejemplos de cómo no manejar una economía. Desde los últimos años de la década de los 30, Chile volvió con bríos a una política de protección arancelaria y sustitución de importaciones, mucho antes incluso que la Cepal pudiera acreditarse semejantes avances de política económica.[1] Se utilizaron todas las herramientas imaginables para estran-

1 Hace un siglo, la política comercial chilena ya estaba deliberadamente dirigida hacia el desarrollo industrial protegido por aranceles. Ver Cortés, Butelmann y Videla (1981).

guiar el comercio: aranceles altos y variables (con excepciones al capital y otros insumos), cuotas, prohibiciones de importaciones, depósitos previos, controles de cambio, tipos de cambio múltiples, etc. La creciente intervención del Estado en la economía sea a través de regulaciones y/o del manejo de un sinnúmero de empresas públicas condujo a un déficit fiscal creciente, que fue financiado por el Banco Central. La expansión monetaria resultante causó presiones inflacionarias a las que se hacía frente con nuevos controles de precios, fijación de tasas topes de interés (y por lo tanto tasas reales negativas), determinación de pisos salariales y muchas otras restricciones cuantitativas. Además, durante la década de los 60, el gobierno inició una reforma agraria, supuestamente general, pero de hecho políticamente discriminatoria. En resumen, aunque hubo intentos esporádicos (y finalmente inútiles) para racionalizar la economía, la estructura de precios y producción (e incluso los derechos de propiedad) no reflejaba la verdadera interacción entre la base subyacente de recursos y la demanda de los consumidores chilenos.

Con la elección del gobierno de la Unidad Popular en 1970, Chile repentinamente fue causa de atención mundial, en el plano político e ideológico. Sin embargo, con la excepción de la nacionalización a gran escala de los bancos y la industria del sector privado, el gobierno de Allende no alteró las bases previamente existentes de políticas intervencionistas; era innecesario hacerlo, la estructura legal heredada de gobiernos anteriores era suficiente para tomar el control económico del país (hasta la confiscación de empresas privadas era legal, de acuerdo a una interpretación adjunta a una oscura ley establecida en 1932). Más bien, con la UP el control y regulación de casi cada aspecto de la actividad económica fue llevado a su extremo lógico, dada la legislación vigente, al punto que la economía virtualmente se paralizó.

Cuando en septiembre de 1973 el golpe militar sacó a Allende e instaló al gobierno actual, Chile se convirtió en (y sigue siendo) el "favorito" de la prensa occidental como el villano más reciente del mundo: el símbolo de la violación de los derechos humanos. Un poco después, cuando el nuevo gobierno empezó a aplicar medidas económicas neoclásicas ortodoxas, muchos de los economistas académicos del mundo fueron provistos de una conveniente coincidencia de puntos de crítica. Con una situación política como el constante escenario subyacente, Chile sirvió como excusa perfecta para atacar la economía de libre mercado en general y a los economistas de Chicago en particular. Harberger (1982) ha argumentado que mucho de lo que los economistas creen y dicen acerca de Chile está basado en una enorme desinformación; por ejemplo, a la economía no se le aplicó un shock monetario de la variedad clásica en los primeros años del nuevo gobierno. En algunos casos, la desinformación parece reforzarse con una buena dosis de intención maliciosa. ¿De qué otra manera se puede interpretar el hecho de que economistas

científicos, que para otras cosas son serios y cautelosos,[2] y admitiendo todos ellos que no conocen detalles acerca de la economía chilena, unánimemente sin embargo se basen en ella para atacar al monetarismo y a Milton Friedman, aunque ninguno de ellos haya tenido algo que ver con las políticas económicas recientes de Chile?

El único objeto de la discusión precedente es señalar que cuando el tópico es Chile, independientemente de qué aspecto se trate, es muy difícil evitar el verse envuelto en disputas emocionales. Más aún, cuando el tema de economía de la regulación y derregulación está íntimamente ligado con la economía normativa. En este trabajo espero haber evitado las polémicas emocionales más grandes; pero con respecto a la tradicional dicotomía de la economía positiva versus la normativa, no pretendo, ni he intentado, un análisis puramente positivo. Las políticas derregulatorias que han sido implementadas en Chile desde 1973 han tenido el propósito de desmantelar el conjunto pasmoso de leyes, resoluciones y regulaciones que se habían acumulado por más de cuarenta años y que abrieron paso a las aberraciones del gobierno de la UP. El resultado de la anterior intervención generalizada fue una economía completamente distorsionada, la eliminación efectiva de la libertad económica y la irrelevancia de asumir responsabilidad individual en las acciones ejecutadas. Si la teoría microeconómica tiene al menos alguna pertinencia, entonces las nuevas políticas promulgadas desde finales de 1973 hasta mediados de 1982 para limitar esta infraestructura regulatoria y sus distorsiones e instalar en su lugar mercados libres, tiene que haber mejorado la asignación de recursos e incrementado el ingreso nacional, la riqueza nacional y el bienestar agregado.

Además, los impactos distributivos en las políticas derregulatorias han sido de enorme importancia. Dentro del contexto histórico de la intervención estatal, aquellos grupos, suficientemente bien organizados y suficientemente importantes como para tener acceso al gobierno (democrático o de otro tipo) han podido siempre obtener protecciones y favores especiales a expensas del resto de la economía, que les permitían acumular más recursos de los que hubieran obtenido sin tales privilegios. La derregulación de la economía chilena, además de suprimir las distorsiones e ineficiencias, también había eliminado en gran medida las perspectivas de favores especiales para redistribuir la riqueza a grupos de presión. Este segundo efecto ha sido siempre el motivo básico para la oposición de ciertos sectores a la política económica del gobierno actual. En 1975, Jorge Cauas esclareció el fenómeno en los términos más claros y sencillos, y ello no ha cambiado: "Ha sido una tradición en nuestro país que pequeños núcleos económicos o políticos invoquen el nombre de

2 Para proporcionar sólo una fuente de ejemplos, ver las entrevistas en la revista *Cosas* a J. Tobin (15 de marzo de 1982), P. Samuelson (15 de julio de 1982), L. Klein (26 de agosto de 1982) y W. Leontief (18 de noviembre de 1982).

los pobres para efectuar críticas a medidas económicas que afectan sus particulares intereses". (Reimpreso en Méndez, 1978, p. 202.)

En las secciones siguientes de este trabajo se intenta describir las políticas más importantes de regulación y derregulación que se han llevado a cabo.en Chile desde 1973. En lo posible, la descripción se desarrolla en términos de las consecuencias para la asignación de recursos, la eliminación de privilegios discriminatorios especiales y la libertad de acción económica, tanto para los ejemplos de las muchas políticas exitosas como para algunos desaciertos (a mi juicio son dos y están detallados más adelante). La sección II proporciona una descripción general de la aún inmensa importancia de las empresas públicas en Chile. La sección III cubre la evolución de los controles generales de precios, una explicación detallada de la casi total derregulación de los sectores agrícola y de transporte y un resumen de las tarifas de servicios públicos. La sección IV considera algunas de las características más importantes de la reforma del mercado laboral, mientras que en la sección V se resume brevemente el difícil proceso de liberalización del sector financiero y se examinan las consecuencias de la falta de una política regulatoria clara.

II Las Empresas Públicas

En 1970 en Chile, las preocupaciones económicas tradicionales de qué producir, cómo producir y para quién producir, estaban condicionadas o dictadas por el Estado. De hecho, además del "qué, cómo y para quién", el Estado había añadido el "por quién". Es imposible estudiar algún aspecto de la economía chilena sin encontrar que al menos una empresa pública ha sido, y a menudo todavía es, un importante partícipe.

El Estado vino a asumir el papel de empresario por diversas razones. En algunos casos fue solamente "accidental", como Ferrocarriles del Estado y la ETC, que eran originalmente empresas privadas; pero que al enfrentar la perspectiva de una bancarrota y consecuencialmente la desaparición de un servicio público importante, el Estado optó por asumir propiedad y responsabilidad. En otros casos, como la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias (Emos) y Correos y Telégrafos, entes que una vez habían sido servicios públicos generales, fueron convertidos a la forma legal de empresas. Algunas empresas fueron creadas por leyes específicas, para propósitos específicos, tales como Lan Chile y Enap. Otras, como Codelco y la CTC se hicieron empresas públicas cuando fueron expropiadas a sus propietarios extranjeros.

Aparte de estos ejemplos específicos, el concepto del Estado-empresario fue elemento primordial en la estrategia de desarrollo seguida a partir de 1939, año en que se creó la Corfo. El propósito de Corfo era promover actividades productivas proporcionando créditos a la inversión privada, realizando investigaciones y proporcionando evaluaciones de proyectos, a veces invirtiendo directamente

en ciertos proyectos y manejando sus firmas básicas, originalmente sólo en aquellos sectores considerados de vital importancia para la economía. Así, en 1944 se crearon empresas tales como Endesa y CAP. Sin embargo, en el transcurso del tiempo, Corfo extendió su radio de acción, posesión y administración a otros negocios no tan vitales. La vía más usada para extender el dominio estatal era capitalizar los créditos morosos. Por ejemplo, para 1970 Corfo había tomado el dominio, por incumplimiento, de 22 compañías pesqueras; poseía además el control parcial de 46 empresas, era dueño principal de 31 y accionista mayoritario (junto a otras empresas estatales) de 11 empresas más. En total, en 1970 el Estado controlaba activamente 90 empresas, cuyos giros correspondían a los más diversos rubros productivos del país; las empresas públicas explicaban al menos el 21,1% de la inversión total en capital fijo, 4,8% del empleo nacional y 22,5% de la demanda final de la economía por bienes y servicios.[3]

Desde 1970 hasta 1973, Corfo también actuó como el depositario estatal de las compañías que fueron compradas, intervenidas, requisadas y/o nacionalizadas. Hacia 1973 el Estado había confiscado directamente 259 firmas y había usado a Corfo y sus filiales para adquirir acciones en otras 185 corporaciones, además de 19 bancos. Así, el número total de empresas en las que el Fisco tenía interés directo había saltado a 620. Estas firmas en conjunto acusaban pérdidas netas de más de 500 millones de dólares en 1973, mientras que sólo las empresas incluidas en el "área de Propiedad Social" empleaban 162.545 personas,[4] aproximadamente 5,6% del empleo total.

La tarea derregulatoria del nuevo gobierno consistió en los siguientes pasos. Primero, las 259 firmas confiscadas debían ser regresadas a sus propietarios; 202 fueron "normalizadas" durante 1974, el resto en los siguientes cinco años. Segundo, era necesario determinar las áreas en las cuales Corfo mantendría propiedad y/o participación, y luego trazar un programa para vender las acciones y diversos activos que mantenía bajo su dominio. Como se decidió inmediatamente que la actividad bancaria del gobierno se debía limitar al Banco del Estado, Corfo, entre 1975 y 1976, vendió la mayoría de sus acciones bancarias mediante licitaciones de paquetes accionarios. En 1978, 1979 y 1980 se realizaron otras ventas significativas, de tal manera que en 1983 poseía acciones sólo de un banco. Finalmente, para aquellas empresas que permanecerían bajo el control de Corfo, se debía realizar un plan general de racionalización, de manera que estas empresas públicas operaran más eficientemente y produjeran retornos positivos, en vez de aumentar el déficit fiscal general.

3 Méndez (1982); los porcentajes están subestimados ya que sólo se refieren a un subconjunto de las empresas estatales.

4 Sjaastad y Cortés (1981); el empleo total en las 620 empresas fue aún mayor.

Cuadro N° 1

Ventas de Activos de Corfo: 1974-1982*

Año	Empresas Vendidas		Paquetes de Acciones Bancarias		Ingresos de Ventas de Activos Misceláneos**
	Número	Valor**	Número de paquetes	Valor**	
1974	49	3,1			12,6
1975	28	42,8	9	170,5	10,8
1976	22	83,7	4	6,3	16,8
1977	7	93,6			30,6
1978	8	68,9	6	40,9	5,0
1979	8	125,0	1	28,9	10,7
1980	6	21,5	1	41,0	7,1
1981	3	97,0			15,0
1982***	4	7,7			3,7

* Fuente: Danús (1981).
** En millones de dólares de EE. UU.
*** Cifras preliminares.

Se decidió que Corfo retendría 18 filiales básicas y de acuerdo con esto se siguió una política continua de venta de otras acciones y activos. De esta manera, el sector público como un todo redujo el número de empresas propias desde las 620 que eran en 1973 a 66 en 1981, de estas últimas 28 quedaron en poder de Corfo; a su vez estas 66 firmas equivalen a dos tercios de las empresas que el Fisco poseía en 1970. (Ver Cuadro 1.) Más aún, las 12 filiales más grandes de Corfo, como grupo, lograron reducir sus pérdidas y de hecho empezaron a producir dividendos en 1977.[5] A fines de 1982, Corfo aún tenía programado vender acciones en otras cinco empresas y un banco, así como una lista miscelánea de otros activos menos importantes.

Tales resultados, por supuesto, son indicativos de un progreso significativo, pero ese progreso no debe ser sobreestimado. Primero, aunque el número de empresas en manos estatales se ha reducido, se debe notar que tres de las más importantes, Codelco, CTC y Chilectra, eran empresas privadas en 1970. Más aún, incluso en 1981 el empleo total de las 66 empresas públicas continuaba representando más del 3,3% del empleo agregado, dominando totalmente los sectores de telecomunicaciones y minería (Cuadro 2). En el primer semestre de 1982, 30 de estas empresas estatales aún continuaban empleando más de 92.000 personas. En 1980, las empresas públicas representaban aproximadamente el 20% del producto geográfico

5 Sin embargo, Corfo como un todo continuaba generando déficit en 1979; ver Méndez (1981), p. 18.

Cuadro N° 2

Empresas Públicas y Empleo por Rama de Actividad en 1981*

Sector	Número de Empresas Públicas	Personal	Empleo público como % del Empleo Nacional en el Sector
Telecomunicaciones	6	14.438	95 %
Minería	8	51.982	88 %
Energía, Gas y Agua	19	15.934	58 %
Transporte	7	13.968	7 %
Bancos y Seguros	4	6.849	6 %
Otros Sectores	22	3.335	0,1 %
Total	66	106.506	3,34%

* Fuente: Danús (1982).

bruto, y el patrimonio de las 12 filiales más grandes de Corfo equivalían al 60% del patrimonio de todas las firmas registradas en la Bolsa de Comercio. Finalmente, aunque Corfo como un todo produce dividendos, 3 empresas, CAP, Lan Chile e lansa, alcanzaron un total de pérdidas de US$ 144 millones en 1981.

Por supuesto no hay nada inherente a una empresa pública que la haga más o menos ineficiente que una privada. Dadas las mismas reglas de operación o incentivos apropiados a sus administradores, no habría base de preocupación en cuanto a las empresas públicas. Sin embargo, en la práctica ha habido siempre una diferencia grande entre ambas: sólo las privadas están sujetas a quiebra. Esto nunca fue más evidente que en 1981 cuando CRAV entró en liquidación mientras que lansa no lo hizo, teniendo pérdidas de US$ 63 millones. El tratamiento discriminatorio entre empresas públicas y privadas se extendía también a otro tipo de beneficios, por ejemplo: las empresas públicas estaban exentas de impuestos sobre ingresos, sobre las ventas, de timbres y papel sellado, y del pago de aranceles.[6] Estos privilegios les fueron retirados en 1974/1975 con la reforma impositiva, pero se mantuvieron otras formas de ayuda preferencial. Aún así, hasta hace sólo 4 ó 5 años, las pérdidas generadas por las empresas públicas seguían constituyendo una carga permanente del presupuesto nacional. Como Cauas lo dijo (1976), al describir los déficit de las empresas públicas, como parte del panorama chileno: "Estas empresas, a veces calificadas como pilares del desarrollo, han

6 Además, a las diversas empresas públicas se les concedieron otros tipos de privilegios especiales contra competidores potenciales del sector privado, hasta e incluyendo prohibiciones efectivas a la entrada. Varios de estos ejemplos aparecerán en las siguientes secciones.

contribuido notablemente al empobrecimiento de nuestro país". (En Méndez, 1978, p. 201.)

Desde 1981 hasta el presente, con la excepción de la mayoría de las ventas programadas de Corfo, ha habido poco progreso en cuanto a la disminución del tamaño del aparato productivo estatal. Aun las ventas anunciadas de empresas públicas han sido detenidas,[7] debido, entre otros factores, a presiones efectivas aplicadas por los sindicatos de estas empresas. Cuando no existe la posibilidad de quiebra, los puestos de trabajo se tornan vitalicios, y los administradores se pueden dar el lujo de contratar un número excesivo de empleados y pagarles a ellos (y a sí mismos) salarios superiores a los del mercado. Más importante aún para el desarrollo y funcionamiento de una economía de mercado, la amenaza de una competencia verdaderamente desleal se magnifica, tal como se ilustra en los siguientes casos. Primero, una de las explicaciones oficiales para echarse atrás en la decisión de vender Laboratorios Chile, fue que el Estado debe mantener un mecanismo para "controlar" los precios de los remedios. Sin embargo, esta empresa estatal ha sido acusada y está siendo investigada, por practicar dumping en los precios de medicinas con las que compite en el sector privado. Esta misma acusación de competencia desleal ha sido levantada contra el ISE. Se ha insinuado, pero no demostrado, que Lan Chile aplicó, con éxito, dumping en contra de la (desde entonces) desaparecida Aero Andina. Y en una serie de casos, las autoridades antimonopolio han dictaminado en contra de la CTC por prácticas monopólicas en su competencia con nuevas empresas privadas que entrarían a la actividad de telecomunicaciones. Finalmente, Emporchi bajó enormemente los cargos portuarios sólo en Concepción/Talcahuano, a principios de 1983. La verdadera razón, dada por el mismo administrador del puerto, fue que la pequeña empresa privada en esa área (Lirquén, el único puerto privado en Chile) estaba por iniciar un plan importante de expansión y modernización de sus facilidades. Desde entonces el plan ha sido pospuesto, si no abandonado por completo.

En la siguiente sección de este trabajo se verá que el problema de derregulación, en casi todos los sectores, ha tenido que incluir como punto central el tratamiento de alguna empresa pública. En aquellos sectores en donde una solución de largo plazo aún no ha sido lograda, una parte integral del obstáculo insuperable usualmente involucra, como protagonista central y abierto o como una fuerza indirecta y oculta, a una empresa pública.

7 CAP y Laboratorios Chile fueron dos claros ejemplos en 1982. De hecho, el Ministro de Salud recientemente ha montado una campaña pava tener control estatal sobre esta última empresa, transfiriéndola a ese Ministerio. Esto paso abriría nuevas posibilidades para abuso, ya que el Ministerio de Salud, Como administrador del inmenso sector público de salud de Chile, ya es el más importante cliente de Laboratorios Chile.

III La Fijación de Precios y la Liberalizadón de los Precios: Políticas Sectoriales

Chile tiene una historia larga y rica en los métodos de manipular el mecanismo de precios con el propósito microeconómico de orientar los recursos y esfuerzos de ciertas actividades (para no mencionar su canalización en ciertas cuentas bancarias identificables), y para el propósito macroeconómico (léase político) de tratar de tapar la inflación con una "alfombra", la de los controles generalizados de precios. Por ejemplo, durante el gobierno de Frei se decretó que "los productos de primera necesidad. . . no podrán aumentar sus precios en más de un 13% durante el año 1966 sobre los vigentes al 31 de diciembre de 1965, ni en más de un 35% sobre los vigentes al 31 de diciembre de 1964. Declárase de primera necesidad todos los artículos y servicios que sirven de base a la determinación del índice de precios al consumidor".[8]

Durante el gobierno de la UP se utilizaron controles generalizados de precios con el propósito ligeramente distinto al anterior, de tratar que los aumentos masivos de salarios financiados puramente con expansión monetaria, permitieran de hecho a los trabajadores comprar más bienes y servicios. Además, se instituyeron controles selectivos de precios con el objeto de hacer expedita la bancarrota y de allí justificar la confiscación de empresas privadas seleccionadas. Al final del gobierno de Allende, se fijaban explícitamente, principalmente por Dirinco, más de 3.000 precios.

Está claro que este proceso de controles de precios podía ser el resultado de negociaciones que beneficiaban a ciertos productores o de fijaciones arbitrarias cuando no se les permitía participar a las firmas interesadas, y que el puesto de "fijador de precios" debía ser uno de los empleos de menor salario pero mejor "remunerado" en Chile. Las listas de precios fijos —incluyendo ítems como casas para perro tipo chalet y guantes de lana para infantes— servían como inventarios de bienes que habían estado alguna vez disponibles para la venta. Pero, por supuesto, uno de los efectos más dramáticos y visibles de los controles de precios y la política económica de la UP fue la escasez generalizada de la mayoría de bienes en los mercados formales, la aparición de mercados negros bien desarrollados y el origen de las largas colas. De hecho, es parte del folklore chileno que en esa época cuando se veía una cola la gente se alineaba, algunas veces por horas, sin saber lo que se vendería, el asunto era comprar lo que fuera en la mayor cantidad permitida.

El gobierno militar tomó como primera prioridad económica la restauración del mecanismo de precios como la ruta más directa hacia la eliminación de las colas y los mercados negros y para estimular la renovación de la producción. El primer paso fue una devalua-

8 Decreto Supremo N° 1379, de octubre de 1966, Art. 11. La inflación registrada fue 25,8% en 1965 y 17,0% en 1966.

ción fuerte, junto a la unificación del tipo de cambio. Simultáneamente, se decidió que la vasta mayoría de controles de precio se eliminaría, y el 15 de octubre de 1973 se publicó el Decreto Ley 522. Esta ley definió tres grupos de bienes y servicios:

1 Aquellos cuyos precios iban a estar libremente determinados por los productores e importadores; sin embargo, la ley mencionaba que estos precios deberían estar basados en el tipo de cambio, los salarios y otros costos de trabajo, costos de los insumes, créditos, impuestos y una tasa "razonable" de ganancias.

2 Aquellos bienes y servicios cuyos precios se debían aún fijar; el Cuadro N° 3 lista los 33 precios que fueron así honrados. Dirinco fue la encargada de determinar estos precios de acuerdo a estudios de costos.

3 Un tercer grupo de 18 tipos de bienes cuyos precios serían "informados", es decir, estos precios también eran libres, siempre y cuando no fueran rechazados por Dirinco.

El cambio fue drástico. En un solo mes de gobierno, unos 3.000 precios fueron liberados por primera vez en años. Lo que es más, no se interferiría en ellos para "luchar" contra la inflación, como se hizo claro en la ley con referencia a los aumentos de precios debidos a variaciones en los componentes de costos. No obstante, siempre hubo (y aún hay en ciertos círculos) una desconfianza persistente en un sistema de precios completamente libres, especialmente en una economía que siempre se había caracterizado más por los monopolios creados por las restricciones y favores estatales, que por la existencia de empresas guiadas por las fuerzas competitivas del mercado. Por lo tanto, además de los pasos decisivos tomados para rectificar la estructura de precios, el gobierno dio claras advertencias a monopolistas potenciales y prometió modificar las leyes antimonopolio,[9] pidió moderación de precios por parte del sector privado y empezó a enfatizar el papel de los precios internacionales y el libre comercio para limitar los "abusos" en los precios internos. Finalmente, para suavizar el efecto del aumento de precios en familias de escasos recursos, el gobierno otorgó subsidios directos y temporales para el té, café, pastas, azúcar y aceite comestible.[10]

Aunque hubo otros procedimientos para fijar algunos precios no mencionados en el Cuadro 3,[11] el proceso de derregulación de precios puede resumirse en términos de ajustes legales al Decreto

9 La ley modificada fue de hecho publicada el 22 de diciembre de 1973.

10 Ver el discurso del Estado de Hacienda Pública del almirante L. Gotuzzo, en Méndez (1978), pp. 23-45.

11 En general, todas las instituciones públicas que cobran por sus servicios o productos (sin incluir el DL 522) tienen libertad para fijar niveles iniciales de precios, pero todo cambio futuro —no sólo incrementos, sino cambios— debe ser aprobado por el Ministerio de Economía.

Cuadro N° 3

Precios Fijados y Precios Informados
Las Listas Originales del DL 522, Octubre de 1973

Precios Fijados

- Pan
- Harina
- Fideos corrientes
- Azúcar
- Aceite
- Té
- Leche
- Receptores de televisión
- Carne de vacuno
- Posta
- Asado corriente y molido
- Asado de tira
- Osobuco
- Cazuela
- Huesos
- Grasa
- Productos del tipo de los elaborados actualmente por Chiprodal
- Acero
- Papel cemento
- Artefactos sanitarios
- Fósforos
- Neumáticos
- Combustibles
- Detergentes
- Transportes de pasajes aéreos y terrestres
- Cilindros de gas licuado y sus válvulas
- Cables, tubos y planchas de cobre
- Gas
- Electricidad
- Tarifas telefónicas
- Agua
- Vehículos motorizados
- Cigarrillos

Precios Informados

- Especialidades farmacéuticas
- Vidrios planos para construcción
- Lubricantes
- Repuestos para vehículos motorizados
- Productos Bata
- Productos del tipo elaborado por Pizarreño
- Productos de línea blanca
- Matrículas, tarifas y servicios escolares
- Productos del tipo elaborado por Indus Lever
- Productos electrónicos
- Tocuyo, Brin
- Cerveza
- Envases de vidrio
- Bolígrafos
- Vajillería y envases de aluminio
- Uniformes escolares
- Clavos y alambres
- Café soluble

Ley 522. Los ítems podían ser trasladados de "fijos" a "informados" o "libres" y viceversa. Algunas fijaciones específicas de precios eran pintorescas, por el nombre, tipo de producto, nombre del distribuidor y lugar de venta. Por ejemplo, en julio de 1974, se fijó el precio de venta al por menor del detergente Rann, importado por el Centro de Compras de la Cámara de Comercio de Ancud; como también el precio al por menor de aceite de soya de Holanda importado por Domingo Coro e Hijo Ltda. Tales casos, que deben tener sus propias historias intrigantes, eran la excepción; la política general, particularmente empezando en 1977 y hasta mayo de 1982 (1981 fue una notable excepción) ha sido permitir cada vez más libertad de precios.

En diciembre de 1980 se dio un paso importante. El Decreto Ley 3.529 prohibe que los precios que han sido "informados" vuelvan a la lista de precios fijos y los precios liberados no pueden volver al estatus de informados o fijos. De esta forma, cualquier fijación futura de precios requerirá una ley especial, y no solamente una resolución del ministro de turno. Actualmente, los únicos precios que continúan siendo legalmente fijados en Chile son los del agua potable y alcantarillado, gas natural y licuado (así como bienes relacionados en el uso de estos combustibles) en las dos regiones australes, tarifas de electricidad para clientes con una capacidad instalada menor a los 2.000 kilovatios, la porción variable de las tarifas de taxis y algunas tarifas de buses intraurbanos de recorrido diurno en días hábiles, para vehículos cuyo modelo es anterior a 1971.

Sin embargo, la historia reciente de fijación y liberación de las tarifas telefónicas ha sido un modelo de desorden, inconsistencia y ausencia de un criterio claro. Se debe notar primero que, de acuerdo a la política global de precios, con el tiempo, cierto número de tarifas correspondientes a servicios auxiliares en los que era posible la competencia, fueron sacados de la lista de "fijados", dejando a discreción de los reguladores sólo las tarifas de servicios urbanos estándares, las tarifas de larga distancia de teléfono a teléfono y otros cargos por servicios que "sólo" la compañía de teléfonos podía proporcionar.[12] Entonces, en septiembre de 1982, la nueva ley de telecomunicaciones torpemente dictó completa libertad de todas las tarifas telefónicas, a menos que la Comisión Antimonopolio decidiera que el servicio telefónico constituía un monopolio, en cuyo caso los ministerios de Economía y Telecomunicaciones podrían fijar las tarifas. La Comisión Antimonopolio inmediatamente determinó que las telecomunicaciones eran un servicio monopólico, pero los dos ministerios decidieron no ejercer su "derecho" de fijar las tarifas, prefiriendo que la Compañía de Teléfonos anunciara las propias el 1° de diciembre de 1982. La Comisión Antimonopolio entonces sugirió que las tarifas anunciadas libremente fueran rechaza-

12 Conexión a una nueva línea a la red, cambio en el número o en el listado del directorio telefónico, y corte y restauración del servicio.

das hasta que los dos ministerios de hecho las fijaran. Como esta última sugerencia no era obligatoria, quedó pendiente una resolución final respecto de la manera de fijar las tarifas, mientras que las anunciadas por las mismas compañías entraron en vigencia. Nunca fue más evidente la falta de comunicación, planificación y dirección del sector de telecomunicaciones, a nivel de las autoridades pertinentes.

En suma, el sistema de precios de Chile ha sufrido una transformación masiva en diez años, desde un sistema en el cual casi todos los precios eran fijados, y en el que casi ningún precio reflejaba las fuerzas fundamentales de las condiciones de oferta y demanda de la economía, a uno de los sistemas de precios más libres en el mundo. Con la actual excepción de algunas tarifas de buses y taxis, la fijación de precios en Chile se ha convertido en el problema clásico de fijar las tarifas de servicios públicos. Aunque todos los precios que han sido liberados conllevan sus propias historias, hay dos sectores que merecen una atención más detallada: agricultura y transporte.

La Derregulación en el Sector Agrícola

La historia de la agricultura en Chile constituye uno de los casos más claros de los efectos destructivos del control vía empresas públicas. Por mucho, la empresa más importante era ECA, cuyo papel principal era servir como "regulador" de los precios y el abastecimiento agrícola en el país. En la práctica, lo que ECA logró, mediante el uso de su monopolio legal para la importación de trigo y otros productos agrícolas, fue aislar a la agricultura chilena de los mercados internacionales. ECA consecuentemente importó a precios mundiales y vendió a precios más bajos calculados para presionar la baja en la tasa interna de inflación.

Al mismo tiempo, ECA tomó la responsabilidad efectiva de la fijación de precios al productor chileno, precios que por supuesto no podían ser significativamente diferentes a los cuales ECA vendía sus importaciones. En efecto, las políticas de ECA constituían un impuesto indirecto y gravoso sobre los productores agrícolas. Con el objeto de suavizar el impacto de este impuesto, el Banco del Estado asumió el monopolio legal de importación de fertilizantes y otros insumos, que eran vendidos a los agricultores a precios por debajo de los pagados por el Banco del Estado.

Finalmente, con el objeto de completar el círculo, a Socora se le dio efectivamente un monopolio legal en la exportación de bienes agrícolas. Socora compraba productos para exportación a precios suficientemente deprimidos como para ser compatibles con los precios de venta de ECA, pero al mismo tiempo, dado el incentivo del Banco del Estado de precios bajos para los insumos, se mantuvo una campaña constante sobre los agricultores para aumentar su producción. En resumen, dadas las acciones de estas tres entidades estatales, junto a la "coordinación" centralizada de Odepa, la agri-

cultura chilena fue efectivamente aislada de cualquier influencia de fuerzas genuinas de mercado, ya que los incentivos de precios y cantidades eran totalmente arbitrarios y artificiales.

Dentro de este contexto institucional, liberar los precios de productos agrícolas no tenía sentido sin coartar y racionalizar la intervención que ejercitaban estas instituciones. El monopolio de exportación de Socora fue eliminado, así como lo fue (más lentamente) la comercialización de insumos agrícolas del Banco del Estado. Por otra parte, la transformación de ECA requirió un proceso largo, cuidadoso y metódico de reorientación. Primero el papel de ECA fue fundamentalmente redefinido: en vez de ser una institución con responsabilidades a lo largo del país con 102 establecimientos de venta y almacenamiento, 2.917 empleados,[13] y el encargo legal de regular todos los aspectos posibles de la agricultura chilena, los esfuerzos de ECA se limitaron a asegurar abastecimiento regular de productos agrícolas en sólo 50 áreas aisladas de los extremos norte y sur de Chile. Con el objeto de atenerse a este papel, la mayoría de los activos físicos de ECA fueron subastados entre 1975 y 1982, y el número de empleados fue reducido a 404 en 1980 y a 200 a finales de 1982. En 1973, ECA costó a la economía chilena (sólo en simples términos presupuestarios) US$ 504,2 millones y US$ 166,1 millones en 1974. Pero desde 1975 a 1979, este costo bajó a un promedio anual de US$ 21 millones y para los años 1980-1982, ECA jnformó de una "ganancia" (en su mayoría debido a venta de activos) de aproximadamente US$ 1,4 millón por año.

En el proceso de reducir el control generalizado de ECA sobre las ventas y precios agrícolas, se tuvo que convencer a las entidades públicas y privadas que un mercado de funcionamiento libre podía dar resultados efectivos y de hecho más deseables. Seguramente el paso más importante para inducir la participación del sector privado en el mercado, fue un "simple" cambio en la política de compra/venta de ECA. Hasta la cosecha de 1973/74, ECA simplemente fijaba el precio nominal, por ejemplo del trigo: el mismo para compras y ventas, usualmente sin anticipación significativa ni informando sobre las bases para determinar el precio. Como resultado, obviamente no había incentivo para las empresas privadas —especuladores o molineros— para almacenar trigo, y los agricultores tenderían a vender toda su cosecha lo más pronto posible con el objeto de evitar los riesgos de pérdidas del producto almacenado y del impuesto inflacionario sobre sus ingresos.

Para la cosecha de 1974/75 se implemento una nueva política de precios. ECA fijó un precio básico diario de compra (para el trigo vendido en Santiago) en base a los precios internacionales, con reajustes diarios según la variación del IPC, los costos de almacenaje e

13 Incluyendo a los trabajadores indirectamente dependientes de ECA, la cifra de empleo es aún mas alta, entre 4.800 y 5.000 personas en 1974/75.

intereses. Para compras más al sur (y más cerca de las áreas de producción de trigo), existía un factor "de castigo" para cubrir las tarifas de ferrocarril. Finalmente, el precio de venta preanunciado de ECA se fijó a un porcentaje constante superior al precio oficial de compra durante este primer año. El spread que se creó así fue de 3% en Santiago y aumentó a un máximo de 9% en las áreas de producción. Los efectos de esta nueva estrategia fueron inmediatos y dramáticos; los agricultores ya no se enfrentaban a la urgencia de vender inmediatamente y podían permitirse almacenar su producción, mientras que los molineros fueron inducidos a acumular trigo para uso durante el año. Como resultado, las compras de ECA cayeron de virtualmente el 100% de la cosecha total de cada año a sólo 5%. Correspondientemente, las pérdidas presupuestarias de ECA (y los efectos concurrentes en las emisiones monetarias) cayeron de US$ 116,1 millones en 1974 a "sólo" US$ 22,3 millones en 1975. Esta misma estrategia de precios se implemento para las cosechas de 1975/76 y 76/77 con un incremento anual en el spread entre los precios de compra y venta, y cada año la participación de ECA en las compras de trigo bajó. El 7 de enero de 1978, el precio del trigo fue eliminado oficialmente de la lista de los precios fijos, habiendo demostrado el mercado que la participación de ECA no era necesaria para regular las ventas y los precios.

Al mismo tiempo que se restringió la participación directa de ECA en los mercados agrícolas, se eliminaron también otros mecanismos de intervención. De manera que este organismo perdió la autoridad para fijar normas sobre los granos, harinas y operaciones de molienda, arreglar los contratos nacionales de embarcación para los productos agrícolas o mantener su monopolio en la diseminación de información respecto de la producción, consumo y precios de bienes agrícolas.

Mientras tanto, los voceros de las organizaciones agrícolas han llevado a cabo una campaña continua (y creciente durante la recesión actual) en contra de la "demasiada" libertad de mercado en su sector, la existencia de dumping externo y las deficiencias internas[14] en la comercialización de los productos agrícolas, la que últimamente ha comenzado a rendir frutos en el sentido que se han

14 Se arguye continuamente que el proceso de mercado está permeado de intermediarios poderosos, con poder monopólico, que se aprovechan de los agricultores y consumidores. Sin embargo, las organizaciones de agricultores no han levantado una queja explícita a las autoridades antimonopólicas, ni han tratado de entrar al supuesto negocio lucrativo de mercadeo de productos agrícolas, aunque no existen en lo absoluto barreras a la entrada. Parecería que nadie relacionado con el sector agrícola responde a incentivos de beneficios potenciales (aunque se debe recordar que sólo se requirió un spread de 3% entre el precio de compra y de venta de trigo para reducir las compras de ECA en la cosecha de 100 a 5%).
Es bastante llamativo y característico que los agricultores sólo hayan considerado la alternativa de pedir que el Estado intervenga.

reimplantado ciertas políticas ya conocidas que tienden a protegerlos.

Los productos lácteos tienen ahora un 25% extra de arancel a la importación, para compensar por la competencia "desleal" del extranjero. Corfo fue convencida para expandir las operaciones de Iansa, garantizando precios para la producción de remolacha y reabriendo dos plantas de refinería que anteriormente habían estado cerradas. (Recuérdese que mientras Iansa estaba perdiendo dinero en 1981, CRAV salió a liquidación.) En diciembre de 1982, los productores de trigo lograron obtener apoyo gubernamental para la apertura de un poder de compra con el objetivo de "regular" los precios de trigo. Aunque los titulares de los periódicos en Santiago proclamaban que el sector privado (Copagro) emprendería esta actividad, resultó que esta entidad gozaría de financiamiento del Banco del Estado, utilizaría los silos restantes de ECA y tendría la garantía de que su participación no le significaría pérdidas como entidad privada. Aparentemente, el desmantelamiento metódico de la infraestructura de ECA fue un tanto lento. Sólo queda esperar y ver cuánto cuesta a la economía chilena este nuevo esfuerzo para regular el mercado de trigo. Y como para asegurarse de que este costo no fuera insignificante, en mayo de 1983 el gobierno también instituyó un precio piso para el trigo, cuestión que ya habían reclamado los trigueros.

Derregulación del Sector Transporte

A Transporte de Pasajeros en Calles y Carreteras

Buses. Algunas de las regulaciones existentes en 1973 y 1974 eran realmente espectaculares. Por ejemplo, los niños podían ser transportados hacia y desde sus respectivos colegios sólo en buses color amarillo, tanto así que los dueños de tales buses a veces lograron convencer a la policía de que se debía pasar parte a los padres que llevaban a alguien más que sus propios hijos en el auto familiar. (Hay un cuento verídico de un padre que tuvo que acudir hasta la corte y mostrarle al juez su libreta de familia, para demostrar que los once niños que transportaba en su vehículo no amarillo eran hijos suyos.) También si cualquier grupo organizado deseaba arrendar un bus (o llevar el propio) para un paseo de fin de semana a la playa, primero era necesario obtener permiso de la Subsecretaría de Transporte con al menos tres días de anticipación. De hecho, ningún bus podía ir a ninguna parte, a ninguna hora, con ningún propósito sin la autorización expresa. Y una de las decisiones cruciales reservadas para el Subsecretario de Transporte, decisión que requería estudio cuidadoso y consultas con otros ministerios, era el color y material de los uniformes que llevarían los conductores de autobuses el año siguiente.

Por supuesto, los reguladores no pasaron por alto cosas más

fundamentales. Para el transporte urbano, las ciudades se dividían en rutas fijas que se asignaban en forma indefinida a operadores específicos; los derechos de ruta o su uso no podían ser transferidos.[15] Las autoridades fijaban el número de buses y la frecuencia de los recorridos; las frecuencias eran uniformes, sin importar el día de la semana o la hora del día, y controladas por la policía. Para asegurar el cumplimiento de estos horarios exigidos, se les prohibía a los conductores de autobuses el tomar períodos de descanso en la terminal de buses (de allí la frase "rutas ping-pong"). El Ministerio de Transporte también fijaba cuotas del número de buses que se podían entrar a Chile,[16] su modelo, tamaño, país de origen, etc. La mayor parte de las restricciones y controles se codificaron en el Decreto Supremo N° 106, de 1969, que también exigía que el Subsecretario de Transporte asegurara que no apareciera competencia desleal de servicios de transporte similares, específicamente no de costos "artificiales" menores. De allí que todas las tarifas del servicio fueran fijadas.

Este sistema permaneció intacto hasta 1978, pero luego empezó el proceso de derregulación. El primer paso fue garantizar a los operarios libertad completa en la determinación de la frecuencia de recorridos. Después, las mismas compañías de autobuses obtuvieron permiso de alterar libremente hasta el 10 por ciento de sus rutas cada mes. Luego, se quitó la restricción respecto del número de operarios y buses por ruta, siendo el único requerimiento un certificado en el que constara la adecuada condición mecánica del vehículo. Aunque estos pasos eran obvios y deben incluso parecer simples, cada uno fue el resultado de un largo período de discusiones. La herramienta más efectiva con que contó la autoridad económica para derregular el sector, fue usar como arma de presión a la inflación. Dado que todas las tarifas eran fijas, tenían que reajustarse periódicamente conforme al alza general de precios. De esta manera, el Ministerio de Economía condicionaba la aprobación de las resoluciones de aumento de las mismas, preparadas por el Ministerio de Transporte, a la promulgación por este Ministerio de resoluciones que eliminaran una u otra de las restricciones mencionadas anteriormente. (Dependiendo del punto de vista, "logrolling" o "chantaje" son dos nombres que podrían darse a esta herramienta.) Actualmente, el Subsecretario de Transporte debe aún aprobar nuevas rutas, por razones de control de tráfico, o ciertos servicios especiales a embajadas por ejemplo, pero en los demás sentidos, los servicios urbanos de transporte son completamente libres de restricciones cuantitativas.

El segundo frente de derregulación fue liberar las tarifas de la

15 Las rutas buenas, con sus tarifas (fijas) más altas correspondientes, fueron naturalmente asignadas a los líderes y voceros de sindicatos.

16 Es decir, traídas bajo aranceles de importación especiales más bajos concedidos a las importaciones aprobadas.

locomoción colectiva. El progreso fue lento y doloroso; los primeros pasos se dieron recién en 1980. Primero, a las empresas que operaban buses nuevos (modelo 1976 y más recientes) en rutas nuevas (aprobadas, por supuesto), se les permitió fijar sus propias tarifas. También se concedió libertad de tarifas para las rutas que combinaban con el Metro de Santiago. En ambos casos, se mantuvieron las tarifas especiales para estudiantes. Segundo, el 30 de julio de 1982, se liberaron las tarifas en los siguientes casos: a) en localidades selectas en donde el servicio urbano aún no existía (¡?!); b) en todo el país para recorridos nocturnos, domingos y feriados; y c) para los buses de 1976 y más nuevos, fuera su ruta nueva o no. La primera semana de 1983 el año límite fue alejado a 1973 y más tarde a 1971. Este último paso garantiza que, en la ausencia de legislación explícita en sentido contrario, todas las tarifas de autobuses serán determinadas libremente en el mediano y largo plazo.

Hasta 1977, los servicios de autobuses rurales e interurbanos estaban sujetos a la misma serie de controles generalizados; más aún, había una barrera adicional y más explícita para la entrada a rutas interurbanas. Cuando una compañía deseaba proporcionar servicio entre dos o más ciudades, la petición de aprobación tenía que pasar por un comité de consejo cuyos miembros eran el jefe del Departamento de Transporte Ferroviario en la Subsecretaría de Transporte, un representante de la compañía estatal de ferrocarriles y un representante de la Confederación Nacional de Propietarios de Autobuses de Chile. El sistema era tan eficiente en restringir el número de buses, rutas y compañías de buses, que los pasajeros potenciales trataban de usar sus conexiones políticas para ganar el privilegio de pagar precios monopólicos por boletos que no estaban disponibles en las estaciones de buses. El sistema también creó una nueva forma de "bandido": el taxi pirata. Así como era ilegal manejar un bus no autorizado en ninguna ruta interurbana, también era ilegal, pero más difícil de identificar, llevar en auto particular por las mismas rutas a pasajeros que pagaban por ello.

La derregulación en esta actividad fue más rápida y más fácil. Primero, en 1977, se eliminaron las restricciones en cuanto al acceso a las rutas. Segundo, las tarifas eran informadas, no fijas, para cualquier ruta servida por dos o más empresas. Finalmente, en 1978, todas las tarifas interurbanas de buses fueron liberadas del control estatal. La mejora subsecuente en el servicio de pasajeros a lo largo del país ha sido notable. Sólo para tomar un ejemplo, antes de la derregulación, la ruta entre Santiago y Valparaíso/Viña del Mar era realizada por dos empresas que se caracterizaban por buses viejos e incómodos y el servicio no era muy confiable. A fines de 1982 había 12 firmas cubriendo el mismo recorrido. En cualquier momento del día, uno podía, por ejemplo, tomar el Metro hasta las afueras de Santiago y esperar menos de 15 minutos antes de subirse a un bus nuevo, moderno y con aire acondicionado, que llegaría a su destino en dos horas. La tarifa era menor en términos nominales que

hace 5 años. Y los pasajeros no fueron los únicos beneficiados: en Santiago las tarifas diarias para entrar a piscinas también bajaron.

Para hacer completa la descripción de la derregulación del transporte de buses, es necesario mencionar a la firma estatal que funcionabaenelsector,laEmpresadeTransporteColectivo(ETC), compañía que producía déficit anuales del orden de 10 a 15 millones de dólares. A principios del gobierno actual, esta empresa pública *poseía* aproximadamente 35% de los buses chilenos, su propio *conjunto* de rutas exclusivas, su propia fábrica de repuestos y más de 5.000 empleados. ETC era muy conocida por sus rutas "sociales"[17] y por tener sus vehículos en reparación hasta por 6 meses al año. Fue interesante comprobar que cuando estos mismos buses fueron vendidos a operarios del sector privado, funcionaron el año completo en dos turnos diarios. La clausura de ETC representó no sólo una reducción general de costos para el gobierno, sino también la desaparición de una verdadera amenaza a la competencia desleal contra el altamente competitivo sector privado.

Taxis. El número de autos que podían ser empleados como taxis estaba estrictamente controlado por el Subsecretario de Transporte, el Director de Tránsito e indirectamente por el sindicato de conductores profesionales de taxis. Cada municipalidad tenía asignada una cuota fija de taxis que estaban identificados con placas especiales, y los autos que estaban con estas placas valían por supuesto varias veces el valor mismo del auto. El monopolio del que gozaban estos taxis les permitía proporcionar mal servicio (estaría de acuerdo en llevar a cierto cliente a ciertos lugares, sólo si era conveniente). El único "control" ejercido sobre estos taxistas, era fijar sus tarifas.

En 1976 se rompió el monopolio, simplemente eliminando cuotas. Cualquier auto de 1972 o más nuevo podría ser taxi con el solo requisito de pintarse negro con techo amarillo. La única restricción futura (pero no retroactiva) requiere que los autos no tengan más de 10 años. Aparentemente no hay estadísticas confiables respecto del número de taxis antes de que el monopolio fuera roto, pero las estimaciones del incremento en el parque de taxis son de un 100% hacia arriba. El sector es ahora altamente competitivo y el servicio es excelente. La única amenaza a la entrada viene de los sindicatos de taxistas, pero hasta ahora no han tenido éxito en sofocar la competencia.

El intento de derregulación de las tarifas de taxis representa una de las reformas que quedan aún por realizarse en esta área. A finales de 1980, cuando los taxistas pedían nuevos incrementos, se les dio una opción: o mantener las tarifas existentes ($ 41 para el cargo fijo y $ 1 por cada 200 metros) o cambiar a un sistema en el cual el

17 Estas rutas a menudo resultaba que existían para beneficio exclusivo de una variedad de oficiales del gobierno, sus empleados y sus grupos sociales relacionados.

cargo fijo (señalado claramente con un rótulo en la ventanilla) estuviera libremente determinado por el taxista y el costo variable podía aumentar a $ 1 por 100 metros. El mercado empezó a funcionar inmediatamente; algunos eligieron seguir con el sistema antiguo, un gran número experimentó con diferentes valores del cargo fijo y otros incluso regateaban abiertamente con clientes potenciales. Sin embargo, el sindicato organizado de taxistas estaba en contra de dejar libre cualquier parte de la tarifa,[18] y se lanzó una campaña en contra del nuevo sistema.

En cuanto la campaña empezó a desaparecer, el Subsecretario de Transporte, por razones que aún no son explicadas, decidió forzar a todos los taxis a adoptar el nuevo sistema. Aparentemente se pensó que la competencia sólo se podría lograr si todos los participantes eran idénticos. Siguió una semana de intensas reuniones entre las autoridades y los líderes de sindicatos. El sistema de tarifas que finalmente surgió fue el de las nuevas tarifas variables y se les permitía a los taxistas escoger en el cobro fijo entre los siguientes valores: $ 20, 30, 41 (?), 50, 60, 70, 80 y 90. Todos los taxis de Santiago escogieron 41, el cargo preexistente. El resultado neto fue, después de un mes de tropiezos, que las tarifas de taxis fueran exactamente las que los sindicatos habían pedido de antemano.

Taxis Colectivos. El toque maestro final en el sistema de transporte de pasajeros de Chile fue la institución de los "taxis colectivos". Estos son taxis que toman ciertas rutas definidas, llevando hasta 4 0 5 pasajeros. Desde su inicio, se les ha concedido libertad completa para fijar sus tarifas y sus rutas, pudiendo cubrir todas las que deseen. El único requerimiento es que sean negros y lleven un rótulo indicando su destino. Estos taxis son extremadamente flexibles, crean nuevas rutas, tanto urbanas como interurbanas, en cuanto se detecta una demanda potencial. Representan realmente una fuerza de equilibrio en el mercado de transporte, ya que compiten con los buses y con los taxis normales. De hecho, su existencia, juntó a la entrada libre en todo aspecto del transporte, elimina la "necesidad" de fijar tarifas en el transporte.

En resumen, los servicios de transporte terrestre en Chile han sido el modelo de un mercado competitivo de buen funcionamiento, logrado en gran parte mediante la aplicación de una política consistente de derregulación. Los clientes pueden escoger entre el espectro total de posibilidades, desde los buses más baratos e incómodos, hasta un servicio caro pero excelente de radiotaxi. El único punto débil en el sistema podría ser algún día el Metro, pues los precios son fijados por las autoridades. Si se decidiera fijar estos precios artificialmente bajos, el Metro se volvería una fuente de competen-

18 La razón es obvia: como ya no tenían control sobre la entrada, la única justificación para la existencia continua de los sindicatos fue la de poder conseguir y entregar aumentos en las tarifas fijas mediante negociaciones altamente publicitadas con las autoridades.

cia desleal para los buses. Tal subsidio, que sería financiado por el Estado, a su vez podría iniciar una reacción en cadena de problemas. Afortunadamente, antes de la recesión actual, el Metro cubría sus costos de operación y contribuía al pago de sus requerimientos de servicio de deuda. Pero desafortunadamente, han sido rechazados los esfuerzos de convertir la empresa en una corporación con inversionistas del sector privado, a fin de protegerse contra potenciales políticas futuras de subsidio implícito, competencia desleal y las consecuentes pérdidas para el gobierno central. En gran medida, este rechazo refleja la desconfianza hacia el sector privado, consecuencia de la crisis financiera habida en el país (ver Sección V).

Santiago era muy conocido por sus largas y poco ordenadas colas de gente esperando el siguiente bus, o por la competencia a muerte entre los clientes por los pocos taxis que se encontraban. Las colas de pasajeros han desaparecido, hay siempre buses disponibles y los taxistas compiten fiera (pero abiertamente) por los clientes. El mercado trabaja y todos han ganado, excepto los pocos privilegiados que acostumbraban tener la garantía ilimitada del beneficio monopólico.

B Ferrocarriles

En 1884 la compañía estatal de ferrocarril recibió su estatus legal. Desde entonces, la historia legislativa de los ferrocarriles de Chiles es una larga serie de exenciones tributarias especiales, diversos subsidios directos e indirectos y esquemas de protección implícitos y explícitos contra la competencia potencial, ya sea en la forma de otros operarios de ferrocarril, como otras formas de transporte.[19] Las operaciones de la compañía de ferrocarriles han estado caracterizadas durante largo tiempo por una serie de ineficiencias que han incrementado sus costos, a lo que se agrega la existencia de un alto número de "pases libres" para grupos que habían adquirido el "derecho" de viajar a tarifas reducidas (si no gratis). Hacia 1970, la compañía contaba con 27.185 empleados, 26.404 en 1973[20]; y en 1976 estaba generando pérdidas anuales de más de 70 millones de dólares.

Aparte de quitarles a los ferrocarriles el derecho a obstruir la entrada de buses que competían por las mismas rutas y permitir a la empresa determinar sus propias tarifas, el problema de reformar esta compañía estatal era más una cuestión de racionalización interna que de derregulación. Redefiniendo el propósito de ferrocarriles —es decir, enfatizando el transporte de carga pesada y homogénea, más que transporte de todo tipo— era posible reducir el presupuesto

19 Para un examen más detallado de la legislación chilena de ferrocarriles, ver Dittborn y Martínez (1981).

20 Sjaastad y Cortés (1981), p. 355.

de inversión de la empresa.[21] El número de empleados se redujo a 12.000 en 1980 y entre 8 y 9.000 en 1982. Se eliminaron los pases gratis así como las líneas ramales de poco movimiento. Como resultado, el ferrocarril dejó de tener pérdidas operacionales durante un par de años. Sin embargo, en 1982, la empresa perdió nuevamente 20 millones de dólares, y con los cambios recientes en su directorio, las perspectivas de operaciones no deficitarias en el futuro no resultan prometedoras.

C Transporte Aéreo

Hasta 1977, todo aspecto de transporte y carga aéreos estaba regulado estrictamente por la Junta de Aeronáutica Civil (JAC). JAC tomaba como deber básico proteger los intereses de la compañía aérea estatal: Lan Chile. En efecto, Lan regulaba todo el tráfico de pasajeros y carga en Chile, tanto doméstico como internacional. Si, por ejemplo, una aerolínea extranjera buscaba permiso para operar en Santiago, tenía que llegar a un previo acuerdo con Lan, acuerdos que tomaban comúnmente la forma de ingresos "compartidos" (es decir, era necesario pagar a Lan una parte de los ingresos de operación). Luego ambas aerolíneas podían recurrir a lata para obtener tarifas aéreas suficientes para pasar los costos del acuerdo a los pasajeros y fletadores. Para las empresas nacionales nuevas, el procedimiento era muy parecido, pero en estos casos JAC prestaba atención particular a quienes eran los dueños, si tenían buenos antecedentes, qué cantidad de capital tenían, etc.

Las tarifas aéreas y de carga se fijaban de acuerdo a las recomendaciones de lata, aprobadas y estrictamente controladas por JAC. El control era tan estricto que cualquier descuento o pago diferido que no estaba autorizado por JAC se castigaba con fuertes multas para la aerolínea en falta. Aunque de hecho los pasajeros y la carga eran transportados, el servicio era caro y el de carga especialmente era muy lento. A veces el cuello de botella era tan restrictivo que una carga aérea permanecía en bodegas en Nueva York hasta un año antes de que fuera traída a Santiago.

Fue una de estas demoras la que hizo que comenzara la derregulación en el tráfico aéreo chileno. En 1977, Lan descuidadamente demoró 6 meses un envío de equipo para el presidente de la JAC. El presidente estaba entendiblemente muy molesto. Teniendo el poder de tomar represalias, llegó a la siguiente sesión de JAC y determinó castigar a Lan, reduciendo su frecuencia permitida de vuelos. Sin embargo, otros miembros de JAC lo convencieron de que Lan podía ser igualmente castigada, y al mismo tiempo beneficiar a los clientes de carga, no reduciendo la frecuencia de vuelos de Lan, sino levantando las restricciones de carga aérea para las demás aerolíneas. En

21 Es interesante notar que en 1976, el valor acumulado de equipo nuevo pero nunca usado era aproximadamente de 100 millones de dólares.

esta reunión se instituyó, administrativamente, la política de cielos abiertos para carga en Chile, 6 meses antes de que los Estados Unidos iniciaran la derregulación de su industria aérea.

El siguiente paso fue levantar las restricciones al tráfico de pasajeros. Primero, en otra decisión administrativa, JAC decidió que cualquier petición para proporcionar cualquier tipo de servicio de pasajeros en Chile tenía que ser aprobada, a menos que Lan pudiera demostrar concluyentemente, en una semana de plazo, que el servicio pedido sería directamente perjudicial para ella. Finalmente, en 1979, la política de cielos abiertos en Chile pasó de ser una frágil regla administrativa a una ley en forma: el DL N° 2.564 expresamente prohibe las restricciones respecto del tipo de avión, propiedad u origen, capacidades, puntos de operación, frecuencias (programadas o charter), rutas o tarifas. Hay dos excepciones potenciales a esta completa libertad. Primero, los vuelos extranjeros pueden ser restringidos por razones de seguridad nacional (una excepción que un día podría encontrar aplicación ubicua); segundo, se pueden aplicar restricciones recíprocas a las empresas de los países que restrinjan las operaciones de las aerolíneas chilenas.

Algunos resultados de la política de cielos abiertos son los siguientes:

1 Se formaron 3 nuevas aerolíneas chilenas, dos de ellas con vuelos internacionales;

2 Las aerolíneas extranjeras aumentaron su servicio y algunas iniciaron nuevos servicios;

3 Las compañías chilenas privadas sobrepasaron a Lan (inmediatamente en 1979) en pasajeros y carga para vuelos internos;

4 El servicio de taxi aéreo saltó en 94% en 1979, 64% en 1980 y 37% en 1981;[22]

5 Las tarifas aéreas promedio internacionales cayeron abruptamente, ya que por primera vez a los chilenos se les dio acceso a charters y otras tarifas especiales ofrecidas por aerolíneas norteamericanas y europeas.

El Cuadro 4 muestra el impacto financiero que Lan ha tenido sobre la economía. En los 4 años anteriores a la derregulación total, Lan costó a Chile un total de 9.7 millones de dólares, aunque en 1978 hubo un beneficio neto de 1.5 millón. En el primer año de cielos abiertos, los beneficios netos cayeron a 219 mil dólares y de allí en adelante las pérdidas han crecido muchísimo. Al mismo tiempo, el tráfico de pasajeros y carga cayó solamente en 1979 y 1980, mientras que el tráfico internacional ha crecido cada año. Entonces, aunque Lan perdió su posición privilegiada cuando se abrieron los cielos, el tener los cielos cerrados no era protección suficiente como para hacer rentable a Lan. Ahora, al menos, si el gobierno in-

22 Junta de Aeronáutica Civil (1981).

siste en darse el lujo de mantener una aerolínea nacional que pierde el equivalente a más de la mitad de los gastos nacionales en su programa de empleo mínimo, lo hace sin imponer discrecionalmente costos adicionales sobre los pasajeros chilenos, fletadores y aerolíneas competidoras.

D Embarque Marítimo y los Puertos

Con la geografía chilena y su tradicional dependencia de las exportaciones minerales, es obvia la importancia de que los puertos y la marina mercante funcionen razonablemente bien. Esta importancia es hoy mayor dada la estrategia de desarrollo de abrir la economía mediante una reforma arancelaria. Pero durante los primeros años del gobierno actual, nadie estaba preocupado de la estructura institucional legal económica de estos sectores. Las dudas surgieron hacia fines de 1975, debido al surgimiento de un hecho que no tenía una explicación clara: ¿por qué los productores, especialmente de bienes exportables no tradicionales, insistían en que no podían exportar físicamente sus bienes? Aunque una investigación indicó que la queja era exagerada, también descubrió cuatro núcleos de problemas regulatorios que necesitaban ser corregidos: restricciones respecto de barcos a contratar, restricciones laborales respecto de la tripulación de los barcos, la operación monopólica de los puertos y la estructura y poder del sindicato de estibadores.

La Marina **Mercante.** Mediante una serie de artículos escondidos en varias leyes, la industria constructora de barcos de Chile había obtenido un mercado cautivo lucrativo. La ley más importante era la 12.041 de 1956, que fijaba las tarifas de embarque. Más importante aún, también reservaba a los barcos chilenos el 50% de la carga (de exportaciones e importaciones) hacia y desde puertos extranjeros servidos por las líneas chilenas; toda carga entre los puertos chilenos estaba también reservada para ellos. En la práctica, la ley podía utilizarse fácilmente para suprimir toda exportación en barcos extranjeros. Un exportador (o para el caso un importador) tenía la responsabilidad de verificar la disponibilidad de un barco chileno para transportar sus bienes. Si la empresa naviera contestaba que tendría un barco entre 20, 40 ó 60 días (para bienes perecederos, normales y estrictamente no perecederos, respectivamente), el exportador estaba obligado a esperar el barco chileno. Si la respuesta era no, la naviera le daba al exportador un permiso para contratar un barco extranjero para cargar sus bienes en los puertos chilenos. Como la compañía naviera tenía un costo cero al decir que sí y podía 20, 40 ó 60 días después cambiar de opinión, el control que en el hecho ejercía era total. Además las líneas chilenas estaban autorizadas a ceder su carga reservada a cualquier otro barco que pudieran elegir. Este derecho obviamente implicaba el recibo de cierto tipo de "donación", la entrada a conferencias de embarque internacional o cualquier otro tipo de ventaja.

Asimismo, aunque las tarifas de embarque eran fijadas legalmente, estaban determinadas en base a estudios de costos, siempre con la meta de fomentar la marina mercante chilena. De allí que, con este monopolio altamente efectivo, los costos y tarifas de embarque podían ser cualquier cosa. Toda ineficiencia se pasaba directamente al cliente mediante tarifas de embarque que los estudios de costo habían sugerido. Entonces, incluso sin barreras arancelarias, la protección a la marina mercante constituía un obstáculo efectivo y general al comercio.

Derregular este sector fue más difícil que otros, porque era necesario hacer que las mismas autoridades reconocieran que existía un problema. El primer paso fue transferir la facultad de otorgar los permisos para usar los barcos extranjeros que tenían las firmas chilenas al Ministerio de Transporte. Dentro del Ministerio se empezó a conceder permisos en forma no discriminada, produciendo lentamente una ruptura del mercado cautivo. Finalmente en 1980 una nueva legislación eliminó la reserva de carga y el monopolio que creaba este concepto, excepto en los casos de reciprocidad.

Tripulación de Barcos. Las leyes laborales estaban directamente relacionadas con esta protección a la marina mercante. Los barcos chilenos protegidos operaban bajo bandera chilena y lógicamente tenían que ser operados por tripulantes chilenos. Los grupos laborales estaban tan bien organizados (manteniendo relaciones contractuales fijas ya fuera con empresas de embarque grandes o de acuerdo a áreas geográficas fijas), que inicialmente no entraron en la legislación reformada de trabajo que se aplicó al resto de la economía. Además, aunque el director marítimo sólo tenía que determinar el mínimo de tripulación, en la práctica fijaba la tripulación completa de los barcos. No obstante, como todos los costos se pasaban directamente a los posibles clientes, las líneas navieras con su monopolio garantizado, no tenían incentivos para preocuparse del problema.

Parte de la solución, por supuesto, se obtuvo automáticamente con la eliminación de la reserva de carga. Pero antes de este paso, el Ministerio de Transporte permitió a los barcos chilenos registrarse en otros países, permitiendo el transporte en barcos con banderas no chilenas y eliminando así la obligación de emplear tripulación chilena. Siguiendo el ejemplo de la empresa pública Interoceánica, los empresarios chilenos comenzaron genuinas negociaciones laborales, y los ahorros en costos fueron significativos. Para 3 barcos que Interoceánica envió bajo bandera extranjera y con tripulación extranjera, la reducción en los costos laborales anuales fue aproximadamente US$ 350.000 por barco. Otras reformas incluyeron el convencer al director marítimo de especificar solamente los requerimientos mínimos de tripulación y colocar a los sindicatos marítimos bajo las reglas de la nueva legislación laboral.

Puertos: Emporchi. Aunque hay un puerto privado pequeño en Chile, todas las actividades importantes tienen lugar en los puer-

Cuadro N° 4

Lan Chile: Resultados de Operación*

	Utilidades	(2) Transferencia del Fisco	(3) Beneficio Total [(1)-(2)]
1975	- 1.997,7	1.413,1	- 3.410,8
1976	- 1.508,6	238,0	- 1.746,6
1977	17.091,0	23.124,0	- 6.033,0
1978	3.120,3	1.662,3	1.458,0
1979	223,0	4,0	219,0
1980	- 1.900,5		- 1.990,5
1981	- 34.592,6		- 34.592,6
1982	n.d.	42.500,0	- 42.500,0

* En miles de dólares de EE. UU.

tos del sector público, operados por Emporchi. Quizá la característica más importante de Emporchi, desde el punto de vista de la eficiencia económica, fue el alto grado de autonomía que en efecto tenían cada uno de los 11 directores de puerto. Esta autonomía se mantuvo en el tiempo y así se evitó la codificación sistemática de sus operaciones. Así, los precios cobrados por la diversidad de servicios de puerto se determinaban mediante un procedimiento complejo; tan complejo que el cliente sólo sabía que los precios eran altos y que el mismo director tenía poder discrecional total para reducirlos en los casos que al menos él estimara conveniente. Además, el presupuesto de inversión de Emporchi era simplemente una suma fija anual (aproximadamente US$ 20 millones en 1975), se hubieran o no identificado proyectos específicos de inversión por Emporchi o alguien más.

A fines de 1979 comenzó el proceso de racionalizar las operaciones de los puertos. La meta constante y subyacente era permitir la incorporación del sector privado en el manejo y operación de puertos. El primer paso en el proceso fue reducir el presupuesto de inversión de Emporchi y urgir a los usuarios del sector privado a emprender inversiones nuevas o de reemplazo. Se subastó equipo existente y subutilizado y se les permitió a los usuarios privados el traer su propio equipo y manejar sus propias operaciones de carga y descarga con su propia tripulación. Al mismo tiempo, el número de empleados directos de Emporchi se redujo; primero no recontratando, luego dando bonos de jubilación anticipada y finalmente ofreciendo paquetes atractivos para inducir a los trabajadores a renunciar. De 4.700 empleados en 1973, Emporchi tiene ahora 1.400 trabajadores contratados directamente.

Otro paso importante en la racionalización de los puertos, paradójicamente fue la primera fijación explícita de tarifas portuarias, que sólo se logró en 1981. La importancia de estas tarifas no fueron tanto sus valores exactos en términos de costos marginales,[23] sino más bien el definir un valor único y perfectamente conocido para cada una de las funciones de Emporchi. Con esta información, los operadores privados tenían por primera vez una base objetiva para tomar sus propias decisiones con respecto a inversiones en equipo portuario y la manera más económica de utilizar los puertos en general.

Otro aspecto importante en la racionalización de las operaciones de Emporchi, desde el punto de vista nacional, fue dividirla en una serie de compañías independientes. Cada puerto se colocó bajo la autoridad de un director autónomo que tenía control sobre todo, incluyendo el emplear y despedir trabajadores. Con la descentralización de la administración de los puertos, cada uno tenía que mantener sus propios registros contables y los resultados se publicaban puerto por puerto. La idea, por supuesto, era forzar a estos directores independientes a competir entre ellos, y en el proceso, mejorar la eficiencia portuaria. En 1981, Emporchi se transformó legalmente en 10 corporaciones separadas, dentro de la estructura de una compañía holding. Los planes futuros son abrir esos puertos a mayor inversión directa y operación del sector privado, subastando muelles separados, lugares de carga, almacenes, etc.

Estibadores y Trabajadores de Muelle. Antes de 1981 había en Chile un total de 77 sindicatos, y hasta 17 en un solo puerto. Estos grupos tenían control monopólico total en el manejo de carga y descarga de cada puerto; determinaban el número de trabajadores en cada cuadrilla de estiba y desestiba y fijaban sus remuneraciones como función del tipo de carga. Cada trabajador tenía su tarea precisa y no podía hacer otra cosa; nadie explícitamente nombrado para una tarea podía trabajar en otra. En la práctica, el sistema degeneró a tal punto, que las cuadrillas doblaban los requerimientos laborales verdaderos y, por supuesto, se duplicaba la planilla salarial. Una de las mayores preocupaciones de los trabajadores durante la mitad del turno era encontrar el lugar más cómodo para dormir.

Ineficiente y costoso como pareciera que pudiera ser este sistema para los exportadores e importadores, la estructura social que se desarrolló en torno del monopolio de los trabajadores portuarios era aún más notable. Había al menos cinco categorías de trabajadores:

1 Estibadores: éstos eran los verdaderos trabajadores de clase alta, los que tenían el monopolio legal para trabajar, proporcionado

23 De hecho, no había datos confiables ni de los costos de operación ni de capital. Había unanimidad que los nuevos precios debían controlarse de cerca y ser ajustados de acuerdo a los efectos que se fueran observando.

por la posesión de una tarjeta de identificación oficial emitida por las autoridades.

2 Suplentes: éstos eran los sustitutos de primera ronda para los estibadores; lógica pero no necesariamente los primeros en línea para recibir la tarjeta codiciada (y lucrativa). Los suplentes eran los primeros llamados a trabajo si no había suficientes estibadores.

3 Pincheros: éstos eran trabajadores de clase baja (al menos en la jerarquía portuaria) que algún día podrían esperar llegar a tener estatus de estibadores. Mientras tanto, esperaban en los puertos por posibilidades esporádicas de trabajo que los estibadores les vendían.

4 Medio pollo: éstos eran los pincheros de menor clase.

5 Cuarto pollo: medio pollo de clase baja.

Por cada barco que debía ser cargado o descargado, los estibadores eran llamados para determinar las cuadrillas de trabajo y los costos. Sólo los estibadores tenían el derecho legal a empleo, y por lo tanto eran los únicos directamente pagados. Ellos pasarían trabajo a sus pincheros, quienes a su vez distribuirían tareas entre los medio y cuarto pollos. Los estibadores cobraban todos los salarios y los pasaban, después de deducir una especie de "comisión", a aquellos que habían participado en cada trabajo específico. Al mismo tiempo, los líderes de los sindicatos recogían una ronda separada de contribuciones de todos los trabajadores para financiar la red sindical de beneficios sociales: casa, escuela, salud, etc. Esta red era suficiente para mantener el apoyo de los trabajadores de bajo nivel para los líderes sindicales, y de allí conservar la estructura de privilegio en los puertos.

Obviamente, la única manera de reformar este sistema era eliminar el monopolio que mantenían los estibadores, pero el cómo hacerlo, dada su sustancial influencia política, no era fácil. La estrategia escogida fue primero suspender la emisión de nuevas tarjetas para estibadores, congelando así el número de quienes se encontraban en la clase privilegiada. Entonces fue más fácil identificar explícitamente a los estibadores y compilar estadísticas del número de días al año que cada uno de ellos estaba "empleado". Cuando llegó el momento de cambiar la legislación y eliminar el monopolio (1981), los estibadores poseedores de tarjetas[24] "trabajaron" entre 400 y 600 días al año y ganaron más de US$ 2.000 al mes, sustancialmente más que el ingreso anual per cápita de toda la economía. Tales estadísticas fueron muy útiles para suprimir la oposición potencial a la nueva ley entre los no participantes en los puertos. De hecho, sólo los estibadores perderían con una reforma del sistema, y como parte de la estrategia para ganar la aprobación de los legisladores de la nueva ley, a los estibadores se les ofreció una compensación parcial por una fracción de sus pérdidas futuras.

24 Había aproximadamente 3.200 estibadores y 800 suplentes, versus 12.000 pincheros, medio y cuarto pollos.

La nueva legislación elimina la tarjeta de identificación de los estibadores como prerrequisito para trabajar en los puertos. Ahora, cualquiera puede participar en esta actividad, con tal que pase un requerimiento mínimo de seguridad controlada por las autoridades portuarias. El mercado funciona mediante negociaciones directas entre los fletadores y agencias estibadoras competitivas,[25] quienes a su vez contratan y dirigen a sus empleados de acuerdo a los requerimientos específicos de cada embarque por separado. Debido a la competencia y la entrada libre, las agencias no se pueden ya dar el lujo de contratar un número excesivo de trabajadores, permitir robo por parte de sus empleados, o tolerar chantaje contra los barcos o importadores.[26] Como era de esperarse, los costos laborales en los puertos se han reducido en aproximadamente un 50%. Más aún, el rendimiento se ha elevado. Por ejemplo, la productividad de los embarques de madera en los puertos del sur ha alcanzado 9.000 toneladas al día, comparadas con digamos 5.000 toneladas al día en Canadá. Finalmente, por primera vez es posible la movilidad laboral entre distintos puertos; en el pasado, cualquiera que deseara mudarse y poder trabajar en un puerto diferente, debía recibir autorización explícita de las autoridades y los sindicatos respectivos.

En resumen, antes de 1976, la utilización de facilidades de transporte marítimo en Chile requería la pasada difícil y costosa por cuatro monopolios protegidos legalmente y bien organizados, todos ellos con el poder de forzar a los usuarios a soportar todos los costos excesivos y por ellos impuestos. Su efecto combinado constituía una barrera efectiva no arancelaria al comercio. El proceso de limpiar este sector requirió y recibió la aplicación constante de políticas y decisiones consecuentes en los cuatro frentes. La base filosófica subyacente a las reformas que han sido instituidas es que Chile está mejor servido al permitir más acceso a todas estas actividades, más libertad de acción, participación más amplia y menor control centralizado y discrecional. Los únicos perdedores han sido precisamente quienes, en el pasado, tuvieron las herramientas legales, el poder y la protección suficientes para expropiar recursos del resto de la economía; sin el laberinto de protecciones y restricciones, deben

25 Mientras la ley nueva estaba bajo discusión final y durante las primeras semanas siguientes a su publicación, los líderes de los sindicatos portuarios se encontraban inusualmente ocupados. Por una parte debían dirigir la campaña en contra de la nueva ley; por otra, tenían que moverse rápido para formar sus propias agencias de estibadores.

26 Acontecimientos corrientes eran pagos al lado del capitán del barco al jefe de trabajo, para asegurarse que la carga y descarga serían completadas antes del final del turno en vez de forzar al barco a perder otro día en el puerto. Era también común tener que pasar una "propina" al supervisor para asegurarse de que el operador "novato" de la grúa no dejara caer accidentalmente un auto nuevo, o un contenedor con efectos personales y de casa.

generar sus propios recursos compitiendo abierta y eficientemente en los mercados que ahora han surgido.

Precios para Monopolios "Naturales": Las Tarifas de Servicios Públicos

Mientras que el gobierno militar, desde el principio, siguió una política consecuente y aun agresiva para liberar la mayoría de los mercados de los controles de precios y otras restricciones, también trató de mantener precios "realistas" para aquellos servicios en los cuales era poco probable que apareciera una competencia efectiva (particularmente electricidad, agua potable y alcantarillado, y teléfonos).

Las autoridades enfatizaron dos criterios en estos casos: primero, que los precios pertinentes reflejaran sus verdaderos costos de producción y, segundo, que las empresas en cuestión, casi todas ellas públicas, recibieran ingresos suficientes para permitir su autofinanciamiento.[27] Para electricidad y teléfonos, las pautas fueron dictadas en base al Decreto Ley N° 4, de 1959, que especificaba tarifas suficientemente altas como para garantizar un 10% de retorno sobre el capital invertido, descontados los costos y la depreciación. Para el agua, sin embargo, las reglas no eran tan claras, ya que habitualmente se apelaba a viejas leyes, pero en general las compañías de agua potable han tratado siempre de convencer a las autoridades que les concedan al menos la misma tasa "garantizada" de retorno.

Electricidad. Hay actualmente tres subsistemas para la generación y distribución de electricidad en Chile: 1 Norte Grande, constituye el 17% del consumo eléctrico de Chile; la generación se basa en derivados de petróleo. 2 Zona Central, o el sistema interconectado, con preponderancia de potencia hidroeléctrica. 3 Zona Sur, basada también en derivados de petróleo, y constituye sólo uno por ciento del uso eléctrico de Chile. El Estado, vía empresas públicas, domina el mercado: en sus manos está el 91% de la generación de electricidad, 99,6% de las líneas de transmisión de alto voltaje y 82% de la distribución directa de la energía a clientes finales.

Al inicio de este gobierno, en la determinación de las tarifas eléctricas, además de tratar de aplicar el DL N° 4, antes mencionado, se mantuvieron una serie de subsidios implícitos por un lado y de sobrecargos explícitos por otro, favoreciendo así a ciertos grupos a expensas de los demás. Los subsidios superaban los sobrecargos y por lo tanto las compañías eléctricas no podían evitar los déficit de operación, y menos aún pagarse la tasa de retorno "garantizada" sobre el capital. En un esfuerzo para resolver éstos y otros problemas en el campo de la electricidad, el gobierno creó la Comisión Nacional de Energía (CNE) en 1978. La CNE ha instituido gradualmente

27 Estos puntos se aclararon en el primer mensaje del nuevo gobierno sobre el estado de hacienda pública. Ver Méndez, 1978, pp. 23-45.

un sistema completo y generalizado de fijación de tarifas eléctricas en base al costo marginal, con cobros diferenciados para épocas de demanda "peak" versus horas y estaciones fuera del "peak".

El costo marginal (de largo plazo) de energía se calcula mediante un programa dinámico de optimización, que determina la combinación de costo mínimo de inversiones en las capacidades de generación y transmisión necesarias para satisfacer la demanda proyectada en los 10 años futuros. Dado este programa, la característica central del modelo que se utiliza para calcular los precios de transferencia de la energía de término inmediato (es decir, para los siguientes 4 trimestres) desde los generadores a los distribuidores, es la capacidad interanual de almacenamiento del Lago Laja (cuya capacidad normal es suficiente para generar el 30% del consumo anual de electricidad). Basado en condiciones hidrológicas en el Chile Central en los últimos 36 años, el modelo proyecta el valor esperado del nivel de agua en Laja para cada uno de los siguientes 40 trimestres. Esto a su vez indica cuál de las fuentes alternativas de energía, dentro del programa de inversión, será utilizada como fuente marginal de energía en cada trimestre. El costo de operación de esta fuente marginal se define entonces como el costo de oportunidad de la hidroelectricidad que puede ser generada por el agua acumulada en el Lago Laja y, por lo tanto, el precio de transferencia de la energía. Se publica entonces un cuadro detallado de los precios de transferencia, reflejando los diez más probables niveles de Laja para los siguientes 4 trimestres.

Al mismo tiempo, el costo marginal del capital para las nuevas inversiones en capacidad deben determinarse e incluirse dentro de la estructura de las tarifas de electricidad. Actualmente, la fuente marginal de nueva capacidad es la instalación de turbinas de gas. Como la discusión anterior aclara, en ningún punto en el proceso del cálculo de las tarifas eléctricas se reconocen los costos contables reales (o no reales) de las empresas existentes; más bien, las tarifas se fijan de acuerdo a lo que la electricidad debería costar en Chile, y las empresas entonces están forzadas a ajustar sus operaciones a estas tarifas para evitar incurrir en pérdidas.

Para pasar de los costos marginales de energía y capacidad (potencia) a las tarifas que los distribuidores pueden cobrar a los clientes, es necesario añadir los costos de capital para expansiones marginales de la red de distribución y las pérdidas inevitables de energía que ocurren a lo largo de la red. Una vez más, la "base de costo" para determinar estas tarifas al consumidor final, es la de una compañía ideal o modelo, dadas las características reales de la economía chilena.

Para resumir: la estructura tarifaria eléctrica explícitamente distingue tres productos separados: energía, capacidad instalada normal (generación, transmisión, distribución en horas fuera de peak) y capacidad adicional en las horas de peak. Con un medidor suficientemente sofisticado se pueden medir los tres productos y co-

brarse por ellos separadamente. Para aquellos clientes cuyo consumo de electricidad sea suficientemente grande y variable como para justificar la inversión en medidores sofisticados, existe la llamada "tarifa horaria". Una segunda opción de estructura tarifaria menos detallada, llamada la tarifa de "capacidad contratada", consiste en un cargo mensual fijo igual al costo de capital de la capacidad demandada por el cliente en las horas peak, más un recargo por kilovatio hora de energía consumida. La tercera y más común opción, la tarifa "simple" o "residencial", consiste en un cargo mensual fijo (correspondiente a los costos fijados administrativos estandarizados) y un precio por kilovatio hora, que es la suma de los costos de energía consumida y el costo de capital de los requerimientos de capacidad normal, en horas peak, para ese nivel de consumo. Además, durante el período de 5 meses de demanda estacional peak (de mayo a septiembre), hay un sobrecargo por kilovatio/hora por consumo adicional en relación al consumo promedio en los 7 meses anteriores (fuera de peak). El sobrecargo corresponde al costo de capital de incrementar la capacidad en el período peak.

Este novedoso y sofisticado sistema de tarifas de electricidad fue implementado gradualmente a partir de principios de 1980 con la introducción informal de precios nuevos de transferencia de Endesa a Chilectra. En mayo de 1980 se inició la negociación de tarifa libre para los clientes con capacidad instalada que excedía los 4.000 Kw y se introdujo por primera vez el recargo de invierno.

La única anomalía significativa en la estructura tarifaria resultó del primer intento de aplicar este último sobrecargo estacional. Cuando se recibieron las primeras cuentas mensuales que incluyeron el sobrecargo, se produjo un enorme alboroto político:[28] se concertaron reuniones a los niveles más altos del gobierno para discutir el problema y analizar incluso el postergar la implementación de las tarifas de invierno. Esta serie de reuniones probablemente merece su propio lugar en los anales del folklore chileno. La CNE preparó una demostración práctica y física de los principios que sustentaban la nueva estructura tarifaria. Esta fue lo suficientemente convincente como para que las autoridades dieran el pase a la nueva tarificación. Sin embargo, seguían preocupados por el impacto que un sobrecargo de invierno tendría en los presupuestos familiares. Con el objeto de tener una idea del orden de magnitud del consumo eléctrico promedio de la población, se hizo una encuesta rápida e informal entre los presentes, dando como resultado un consumo promedio de algo más de 200 Kwh al mes.[29] Con este "antecedente", se decidió apro-

28 El alboroto fue mayor de lo que podría haber sido debido al hecho de que durante los dos inviernos precedentes, Chilectra había dirigido una campaña induciendo a sus clientes a comprar estufas eléctricas y aprovechar sus tarifas eléctricas artificialmente bajas. Las estufas eran hasta 4 veces más caras con el recargo de invierno de 1980.

29 Se confirmó más tarde que esta respuesta fue exagerada, la mayoría de los encuestados tenía niveles de consumo menores a los 150 Kwh al mes.

Cuadro N° 5

Distribución del Consumo Residencial de Electricidad (Chilectra)

Rango de Consumo Mensual (Kwh)	Clientes		Consumo	
	% en el Rango	% Acumulativo	% en el Rango	% Acumulativo
0- 30	17	17	2	2
31- 70	28	45	14	16
71- 110	28	73	24	40
111- 150	12	85	16	56
151 - 250	10	95	16	72
250	5	100	28	100

bar el sobrecargo, pero sólo para aquellos clientes cuyo consumo excediera los 250 Kwh al mes.

Este mismo sistema se mantuvo vigente en los inviernos de 1980,1981 y 1982. Cabe señalar, incluso, que poco antes del invierno de 1982, la CNE trató de reducir el límite de consumo de energía por encima del cual se cobraba el recargo de tarifa, de 250 Kwh al mes a 200 Kwh. La prensa local denunció el cambio en términos escandalosos, enfatizando particularmente el impacto desastroso que el incremento de las cuentas de electricidad tendría en los presupuestos de las familias de más bajos ingresos. El Cuadro 5 muestra la distribución de los clientes y el consumo de electricidad, de acuerdo a niveles de consumo mensual (cuadro que no estuvo a mano para las reuniones descritas anteriormente). Evidentemente, esa primera encuesta dio un consumo promedio muy exagerado. Como puede constatarse, sólo un 5% de la población consume más de 250 Kwh al mes, porcentaje que corresponde indudablemente al sector más pudiente, ya que de hecho ocupan el 28% de la energía distribuida.

Se puede observar también que bajo los 150 Kwh de consumo se encuentra un 85% de los clientes. En consecuencia, haber bajado el límite por sobre el cual se cobraría un sobrecargo de 250 Kwh a 200 Kwh al mes, sólo habría afectado a algo más del 5% más acomodado de la población, y no como afirmó la prensa a los hogares más desposeídos. El hecho de que se rechazara la reducción del límite indica que ese 5% continúa ejerciendo una capacidad indebida de influencia interesada sobre la política económica chilena.[30]

El nuevo sistema tarifario fue de hecho institucionalizado en octubre de 1980. Sin embargo, dado que la aplicación inmediata de

30 Recordar el discurso de Cauas, citado anteriormente.

las nuevas tarifas habría implicado mayores incrementos en algunas cuentas mensuales, particularmente en los clientes residenciales, de consumos bajos, se puso en práctica un programa de ajustes para eliminar la brecha entre las tarifas nuevas y antiguas. A finales de 1982 sólo quedaban por hacer ajustes menores.

Para completar la reforma de la regulación de este sector, se publicó una nueva ley general de servicios eléctricos en septiembre de 1982, reemplazando el DFL 4. La ley es extensiva, y cubre tópicos como reglas para entregar concesiones, estándares de seguridad y calidad de servicio, los principios generales de políticas de precio, etc. En la preparación de la nueva legislación se aplicaron consistentemente dos principios básicos. Primero, en lo máximo posible, la ley da lugar a abrir el sector eléctrico a la participación de los agentes privados. Segundo, en aquellos aspectos en los que no es posible eliminar la regulación gubernamental, por ejemplo la fijación de tarifas eléctricas, las reglas que se dictaran deberían ser lo más claras y objetivas que se pudiera. Se dio especial énfasis a la limitación, o mejor aún, a la eliminación de juicios políticos puramente subjetivos o discriminatorios, privilegiándose así la aplicación de criterios objetivos y generales.

Aunque el nuevo sistema de tarifas eléctricas ha sido aplicado sólo 3 años, ya se han registrado efectos positivos notables. Los cortes de energía como los ocurridos en los meses de invierno de 1978 y 1979 no han vuelto a repetirse. En 1981 y 1982, la demanda máxima peak por capacidad ha disminuido[31] en aproximadamente 60.000 KW, implicando un ahorro de costos por inversión de US$ 100 millones. A medida que aumenta la aceptación del nuevo sistema, particularmente entre los clientes comerciales e industriales, estos beneficiosos resultados irán aumentando.[32]

Teléfonos. Desde la nacionalización que hiciera el gobierno de la UP de los servicios de teléfonos, el sector ha permanecido bajo el dominio casi total[33] de las empresas públicas. Las dos empresas importantes son la Compañía de Teléfonos de Chile (CTC) y la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Entel). Esta última se especializa en proporcionar y rentar los canales de transporte para la red de larga distancia.

El sistema de teléfonos de Chile, en general, es un "servicio público" que simplemente no funciona bien. Hay una escasez notoria

31 El factor de carga ha aumentado de 0,60 en 1980 a 0,63 en 1982.

32 Es decir, si estos clientes empiezan a gastar tanto tiempo y esfuerzo en minimizar sus costos de electricidad (escogiendo la estructura tarifaria correcta) como el tiempo que actualmente pasan quejándose a las autoridades acerca de los precios de la electricidad.

33 Las excepciones son dos nuevas y pequeñas compañías privadas establecidas en Santiago en 1981. En el primer semestre de 1982, los intereses de Corfo en dos compañías pequeñas en el sur de Chile, Compañía Nacional de Teléfonos de Valdivia y la Compañía de Teléfonos de Coyhaique, se vendieron al sector privado.

de líneas. La política del gobierno ha permitido el libre intercambio de las líneas existentes[34] de manera que, al menos, aquellos que desean con más urgencia una línea, la pueden comprar a aquellos que las "necesitan" menos. No obstante, la escasez del servicio telefónico sigue siendo muy alta, un hecho notorio ya que el precio por línea hasta hace poco, incluso bajo la recesión actual, excedía por mucho los costos totales de instalar nuevas líneas. Este increíble fenómeno, que convierte la evaluación de proyectos de este sector en una tarea muy simple, subraya la deficiencia seria en el planeamiento que existe hoy en Chile respecto del manejo y organización del sector telefónico.

Además, la falta de las deseadas nuevas líneas, unida a la demanda por diversos tipos de comunicaciones no satisfechas, ha conducido a un problema de congestión excesiva en la red existente, especialmente en las áreas metropolitanas de Santiago, Valparaíso, Viña del Mar y Concepción. Este problema se suponía que se solucionaría mediante la implementación del servicio local medido, en el que se cobra más por llamada telefónica durante las horas peak de congestión. Sin embargo, la implantación de un sofisticado conjunto de tarifas de servicio medido que, como era de esperar, habría elevado significativamente las cuentas telefónicas residenciales, fue por esta misma razón rechazado. En su lugar se puso en práctica en abril de 1981 un sistema más simple, pero demasiado barato. En la nueva estructura, el cargo fijo mensual para los residentes fue muy bajo, así como también el cobro por duración de conversaciones durante las horas peak; a su vez, la tarifa variable para las horas nocturnas fuera de peak, se fijó demasiado alta, con lo cual el impacto en la congestión fue nulo, si no negativo. Recientemente, la CTC ha anunciado un nuevo conjunto de tarifas de servicio local que tienden a corregir el nivel del cargo fijo y a diferenciar tres espacios de tiempo separados en el día: máxima, media y baja congestión, con cobros diferenciados según sea la duración de las llamadas.

En general, las insuficiencias restantes en la estructura tarifaria del sistema telefónico actual, representan sólo una parte del problema global de telecomunicaciones. Más fundamental aún es la ausencia absoluta de una política clara y consecuente respecto de la forma en la cual el sector debería operar en el corto plazo, menos aún respecto de su desarrollo futuro. Durante los dos o tres últimos años, al menos cinco ministerios diferentes han emitido directrices independientes y a menudo contradictorias respecto del curso de acción que deberían tomar CTC y/o Entel, con el resultado de que no hay en lo absoluto ningún criterio que guíe las decisiones.

34 La CTC es libre de fijar su precio de venta para las líneas nuevas; este precio ha sido consecuentemente menor al pagado por las transacciones privadas, pero aun así los costos de capital de una nueva línea (servicio urbano solamente) usualmente se recuperan inmediatamente con el precio de venta.

Agua. Con la excepción de 2 pequeñas compañías privadas en Santiago, la provisión de servicios de agua potable y alcantarillado ha sido considerada siempre una responsabilidad del sector público. De hecho, toda la infraestructura existente fue construida bajo el concepto de un servicio público, sin consideración de costos, más que como una empresa económica que debía financiarse por sí misma. Como resultado, no existía información básica sobre la infraestructura existente, tal como la localización física y extensión de la red de canales de agua, el volumen de agua producida y en algunos casos incluso ni siquiera simples costos contables. Se han emprendido recientemente esfuerzos para racionalizar el sistema y convertir esta institución de servicio en una empresa con utilidades (o al menos sin pérdidas), pero dado el punto de partida, el progreso probablemente continuará siendo frustrantemente lento.

Los precios de agua tradicionalmente se fijaron en base a una noción general de costo promedio, es decir, una vez que se decidiera que se debía cobrar por el servicio y que estos precios debieran bastar para autofinanciarlo. Dentro de cada una de las 13 regiones de Chile, la estructura de tarifas de agua era en escala creciente, de 3 niveles, y el volumen de consumo permitido por nivel aumentaba con el diámetro de la conexión del cliente a la red del sistema de agua. Además, para las regiones servidas por Sendos,[35] las tarifas de agua contenían una medida significativa de subsidios cruzados entre regiones, ya que los consumidores de las regiones centrales financiaban en parte a los consumidores de los extremos norte y sur del país.

Durante 1981 y 1982, la estructura tarifaria cambió. Primero, se eliminaron, al menos en una primera aproximación, los subsidios interregionales. Segundo, dentro de cada región[36] se reemplazó la tarifa escalonada por un precio uniforme muy aproximado al costo marginal estimado de corto plazo para todos los clientes, durante los meses de invierno, es decir, fuera de los meses peak. Tercero, en todas las regiones los clientes pagan un cargo mensual fijo, que aumenta con el diámetro de la conexión, con el objeto de financiar los costos fijos y administrativos estimados. Finalmente, en diciembre de 1982, se introdujo un sobrecargo con el objeto de racionar la demanda en aquellas regiones y subregiones que han experimentado déficit sistemáticos de agua potable durante los meses de verano. La estructura actual de tarifas de agua, correspondiente al costo marginal de corto plazo, representa una mejora definitiva sobre el sistema preexistente, pero aún está muy lejos del sistema de precios de costo marginal de largo plazo vigente en el sector de electricidad.

Otras Tarifas del Sector Público. El Ministerio de Economía, junto a otros ministerios, debe aún aprobar los precios cobrados por

35 Todo el país, excepto Santiago y Valparaíso, que tienen sus propias empresas públicas.

36 La única excepción es la I Región.

el Metro, servicio de correos, peaje en carreteras y otras tarifas menores, que incluyen hasta el precio que cobra el Parque Metropolitano por la entrada al zoológico y a la piscina allí establecidos. Con respecto a estos sectores, los problemas de derregulación van más allá de una mera política de precios. El Correo, por ejemplo, fue recién en 1981 convertido de un servicio general a una empresa pública legalmente establecida. A pesar de que en los últimos años han aparecido empresas privadas que reparten correspondencia, impulsadas por la aparente incapacidad de la empresa estatal para entregar un servicio eficiente, la Oficina de Correos retiene un monopolio legal.[37] Dentro de este contexto, la posibilidad de desarrollar y aplicar una infraestructura eficiente para fijar tarifas postales parece genuinamente remota.

Los peajes de carretera, por otra parte, se puede decir que están actualmente presas en un patrón de espera mientras se toman decisiones más fundamentales, tales como qué cantidad de fondos del gobierno deben dedicarse a la construcción de carreteras, si se recuperan o no estos costos, la extensión en la cual se permiten las inversiones del sector privado, y si se permiten, que efectivamente se realicen. En la actualidad, los peajes contribuyen mínimamente a recuperar los costos de la construcción de carreteras y de su mantenimiento. No son fijados bajo ningún criterio sistemático de regular la congestión de tráfico —su efecto más directo de hecho sería enredar más el tráfico— y son uniformes independientemente del estado de la carretera. Son, por otra parte, punto de iniciación de protestas organizadas de parte de los propietarios y conductores de camiones, protestas razonables cuando no existe una política clara y bien explicada.

Políticas de Precio para Combustibles Derivados del Petróleo

En 1952, la Ley 9.618 declaró que todos los depósitos petrolíferos en Chile eran de propiedad absoluta y exclusiva del Estado y se creó la Empresa Nacional de Petróleo (Enap) para explorar y explotarlos. A Enap (naturalmente) se le concedieron todas las exenciones impositivas y arancelarias que generalmente se concedían a las empresas públicas. Más aún, el Decreto Supremo N° 20 prohibió la importación de productos de petróleo, siempre que hubiera "suficiente" producción nacional. Así (en la producción y venta de petróleo), el monopolio del Estado era completo y, por supuesto, los precios cobrados y recibidos debían ser controlados. Durante el gobierno de la UP, la estructura completa de precios del petróleo y sus derivados, desde el productor al consumidor final, estaba regulada rígidamente, particularmente mediante impuestos, tarifas, subsidios,

37 Las empresas privadas que de hecho y abiertamente envían correo local en Chile, están hasta ahora operando fuera de la ley y por lo tanto pueden desaparecer en cualquier momento.

cuotas y exenciones aplicados con el objeto de crear un precio al consumidor que el gobierno deseaba. Es interesante notar que se dio énfasis especial a mantener a niveles bajos los precios de parafina y gas licuado, supuestamente (pero equivocadamente) para beneficiar a los grupos de bajos ingresos.

El gobierno militar eliminó la mayoría de los impuestos y exenciones especiales. La política de precios fue controlada por el Ministerio de Economía, que fijaba los precios de combustibles "de acuerdo a sus costos". Desde 1974 hasta mediados de 1978, Enap proporcionaba estimaciones de los costos anuales con los que se determinaba el precio por barril. El ministerio fijaba los precios del combustible, distribuyendo de alguna manera este precio por barril entre los diversos combustibles derivados. En septiembre de 1978, los precios se liberaron para todos los derivados de petróleo excepto la bencina de 81 octanos, la parafina y el gas licuado. Al mismo tiempo, se eliminaron todas las restricciones a la importación para productos refinados de petróleo. Enap desde entonces ha seguido una política de precios consecuente con la libertad de precios en un mercado internacionalmente abierto, fijando sus precios a los distribuidores privados en base al costo de oportunidad, en dólares, del petróleo en aquellos mercados mundiales más pertinentes para las importaciones chilenas.

Para los cuatro siguientes años, hasta mayo de 1982, hubo una serie constante de esfuerzos por eliminar los controles de precios restantes y subsidios en los 3 tipos de combustibles aún regulados. El mayor obstáculo era la creencia obstinada, al igual que lo sustentado por la UP, de que mantener precios bajos, explícitamente subsidiados, para la parafina y el gas licuado, constituía una política beneficiosa principalmente para las familias de bajos ingresos, y que eliminar este beneficio causaría serios problemas políticos. Este razonamiento nunca ha sido cierto. Primero, las encuestas indican que en el área de Santiago, las familias dentro del 40% de ingresos más bajos consumen solamente el 24% de gas licuado y 23% de la parafina vendida en el área. Segundo, cuando se eliminó el subsidio y el control de precios en parafina en mayo de 1982, hubo pocas repercusiones políticas, aunque los precios aumentaron hasta 10 y 15%. Irónicamente, cualquier problema que pudo haberse generado fue ahogado por la devaluación ocurrida un mes más tarde, ya que el precio de combustibles aumentó aproximadamente 60% hacia finales de 1982.

Política Antimonopólica

Como se mencionó anteriormente, el gobierno militar se embarcó en una estrategia inmediata de liberar los mercados y dejar que los precios libres determinaran la asignación de recursos, a pesar de la enorme desconfianza a que daba lugar la existencia de tendencias monopólicas en los mercados internos. Tal desconfianza de he-

cho estaba bien fundada; 40 años de intervención generalizada en los mercados habían tenido por consecuencia directa la creación y protección de monopolios internos. En diciembre de 1973, el gobierno modificó la ley antimonopolios, proporcionando a las instituciones[38] encargadas de proteger la competencia libre, un campo de acción más extenso y mayores poderes para declarar ciertas prácticas como abusos del poder monopólico y para aplicar las respectivas sanciones.

Por supuesto, demostrar abusos de monopolio no es más simple en Chile que en cualquier otra economía, y siempre es fácil descubrir reglas específicas que han sido aparentemente mal entendidas. Sin embargo, ciertas tendencias sugieren dudas respecto de algunos aspectos básicos que se han seguido en las políticas antimonopolio. Primero, la extensión del campo de acción puede ser demasiado grande; no es imperativo que se muestre que han existido abusos monopólicos, sino más bien que las autoridades determinen que potencialmente podrían ocurrir. Segundo, la Comisión Preventiva Central ha declarado como principio general que precios iguales para el mismo producto pueden ser consecuentes con la competencia sólo si las empresas participantes tienen costos idénticos, aparentemente incluso en el corto plazo.[39] Finalmente, cuando la Comisión efectivamente evitó una conglomeración de molinos de harina debido a su potencial poder monopólico, ignoró el papel que en esta materia cumplen las importaciones, básicamente por la vía de crear mayor competencia, y la libre entrada al mercado; ambos ponen un límite natural a la posibilidad de mantener y cobrar precios de monopolio.

IV Aspectos de la Reforma del Mercado Laboral

El mercado laboral chileno era otro gran laberinto de legislaciones, restricciones, intervención estatal directa, favores especiales, y privilegios y clases definidas legalmente. Sólo se pueden considerar aquí algunos de los puntos más llamativos de este mercado y de las correspondientes reformas.

38 Hay comisiones preventivas regionales y una Comisión Preventiva Central que se encargan de casos de supuestas prácticas monopólicas, dan opiniones y sugieren cursos de acción. Hay una Comisión de Resolución que toma decisiones legalmente obligatorias. Y hay un fiscal para la defensa de la competencia libre que representa el "interés general" en las reuniones de estas comisiones y en el proceso judicial.

39 En 1981, la Comisión decidió que había ocurrido una confabulación obvia de precios cuando 12 empresas de autobuses aumentaron sus tarifas de Santiago a Valparaíso/Viña del Mar en un fin de semana de feriado nacional. Aparentemente entre las preguntas no hechas estaban si había o no restricción en el número de buses, si había habido pasajeros potenciales que no habían obtenido boletos, y si estas 12 empresas habían logrado evitar que otros buses tomaran la misma ruta durante el fin de semana feriado.

Primero, considérese el caso de los Colegios Profesionales, aunque es un tópico menor dentro del contexto de las reformas fundamentales que se han instituido, es revelador de importantes aspectos en el campo de la regulación económica. Los colegios eran básicamente sindicatos de personas altamente especializadas, formados para proteger los intereses de la profesión practicada por sus miembros. Cada colegio fue creado por ley, estipulándose sus facultades y responsabilidades legales.[40] Si no se era miembro registrado de un colegio y con las cuotas al día, independientemente de la calificación profesional que tuviera la persona, no podía trabajar, entre otros, ni como abogado, administrador público, arquitecto, bibliotecario, contador, periodista, médico, enfermera, farmacéutico, profesor, etc. Las leyes específicas daban a los colegios el derecho de fijar los honorarios que podían cobrar los miembros por su trabajo, así como estándares de ellos, prohibir al sector público el contratar a profesionales no registrados, prohibir a los no-miembros ofrecer servicios profesionales al público y que la mayoría de las veces eran más baratos, asegurar que sólo los profesionales que pagaban sus cuotas podían considerarse como miembros efectivos, etc.

Tales monopolios tan férreamente protegidos sólo pueden ser liberalizados eliminando su base legal, y esto es exactamente lo que se hizo en Chile en febrero de 1981. El Decreto Ley N° 3.621 expresamente establece que la libertad de trabajo necesariamente implica libertad de asociación en cualquier grupo. Por lo tanto, a nadie puede exigirse ser miembro de ningún colegio en particular para poder ejercer su profesión, y ningún empleador puede hacer de tal requisito una condición explícita para dar empleo. Con esto, si los colegios deseaban continuar existiendo como entidades legales, era necesario que se registraran como asociaciones gremiales, y pueden haber múltiples asociaciones gremiales en cada profesión.

Quizá la reforma más importante en el mercado laboral, al menos en términos de su impacto generalizado, fue la reforma del seguro social. Chile fue el primer país latinoamericano en instalar un sistema obligatorio de seguridad social, apareciendo los primeros fondos de pensiones en 1924 y 1925. A mediados de la década de los 70 había 35 fondos de pensión diferentes, que cubrían aproximadamente el 75% de la fuerza laboral. Cada uno tenía un grupo de miembros cautivos y distribuía beneficios diferentes, determinados en forma diferente. Por ejemplo, los empleados particulares podían retirarse con pensión después de 35 años de servicio, los empleados públicos después de 30 años, y sólo 15 años para los senadores. Las tasas de las imposiciones obligatorias dependían de los niveles de salario y de la clasificación general del trabajo,[41] pero en la práctica

40 A principios de 1981 había 26 colegios que representaban las profesiones que requerían de entrenamiento universitario. Con la sola excepción de los geólogos, tales leyes estaban vigentes antes del gobierno de la UP.

41 Los empleados privados, en el período 1970-79 estaban sujetos a una tasa

estas contribuciones eran impuestos al empleo, con tasas que promediaban el 40% del ingreso imponible del empleado. La parte mayor de la contribución total, dependiendo de cada fondo de pensión, era soportada por el empleador (80% en promedio). Finalmente, los beneficios de pensión, cuando y si se recibían, eran independientes de las contribuciones que el jubilado hubiera hecho durante su vida.

Algunos gobiernos anteriores al actual habían intentado reformar el sistema de seguridad social, pero sólo este último lo hizo de hecho. Empezando en 1974, se fueron eliminando lentamente los beneficios discriminatorios, las asignaciones familiares y la edad de retiro fueron uniformadas, y las tasas de contribución se redujeron gradualmente. Pero la reforma masiva, que transformaba el sistema de reparto en un programa de ahorro y seguro personal obligatorio y pagado por el empleado, fue aprobado en 1980 y puesto en práctica en 1981. Primero, el pago de las imposiciones del seguro social se traspasó de empleadores a empleados, eliminado así este desincentivo a emplear nuevas personas.[42] Segundo, a los empleados que ya se encontraban en el sistema viejo, se les permitió escoger entre continuar contribuyendo a sus fondos de pensión tradicionales o registrarse en una AFP del sector privado. En el último caso, el sueldo neto aumentaba (las imposiciones cayeron de 26% a 17%) y cada trabajador mantenía su propia cuenta personal, pasando así a tener sus ahorros con intereses acumulados. De esta manera, a partir del momento en que la persona jubila dispone de un fondo con que vivir; la ley estipula que el uso del fondo se haga a través del retiro de cuotas anuales.[43] Las personas que entran a la fuerza laboral por primera vez, se deben acoger al nuevo sistema de seguridad social.

El segundo frente de la reforma del mercado laboral concernía al Código del Trabajo y a las leyes que normaban los contratos individuales de trabajo. Comenzando con la publicación del Código del Trabajo de 1931, la legislación que reglamentaba las relaciones laborales se transformó en una compleja red de 70 leyes laborales hacia finales de 1973. Aparte de los numerosos estatus que concedían privilegios especiales, se pueden considerar dos tipos generales de legislación. Por una parte, en los contratos individuales, se aprecia que el legislador partía de la premisa de que al empleador le era siempre posible cometer cualquier abuso, y que en el hecho ésta era su manera habitual de proceder, y por otra que el empleado no tenía a su alcance ninguna fórmula de protección. Se diseña entonces una le-

de contribución promedio de 57% del ingreso imponible, los obreros 48%, empleados públicos 28%, etc.

42 Más precisamente, el componente impositivo se redujo a 3,85% para 1981, 2,85% para 1982, 1,85% para 1983 y 0,85% para 1984. E! 0,85% corresponde a pagos de acuerdo a la ley por accidentes de trabajo.

43 Para un recuento más detallado de la reforma de seguridad social en Chile, ver Costabal (1981a, 1981b).

gislación sobreprotectora del empleado u obrero, que reglamentaba las horas de trabajo (normales y el máximo de sobretiempo), salarios (al menos el mínimo), condiciones de trabajo, duración de las vacaciones y cuándo debían tomarse, etc. Es decir, nada quedaba para ser negociado entre las partes, como tampoco había lugar para flexibilizar los contratos en caso de producirse situaciones adversas en la economía.

Además de los salarios mínimos, había otras 3 características de esta legislación que hacían artificialmente más caro el uso de mano de obra. Primero, debido a la insolvencia de los fondos de pensión, la falta de seguro de desempleo y las alternativas deficientes para ahorro que existían en la economía, fue instituido el concepto de indemnización. Básicamente, este concepto le daba derecho al empleado, a expensas del empleador, a recibir si se retiraba o si era despedido, un mes de salarios por cada año trabajado con el mismo empleador. Ante esta perspectiva, los empleadores evitaban todo lo posible el tener que contratar más personas.

Segundo, de acuerdo al concepto de que los trabajadores tenían el derecho a su trabajo, y con el objeto de contrarrestar otros incentivos para despedirlos, los legisladores crearon una ley de inmovilidad de trabajo, la cual, entre otras cosas, fijaba otro pago de indemnización cuando un empleado era despedido sin justificación suficiente. Tercero, para promover el sentido de participación del trabajador en la firma, se instituyó la gratificación, un reparto obligatorio de las utilidades a los trabajadores; las cantidades a repartirse entre éstos dependían del tipo de actividad y de las tasas de utilidad. Todos estos pagos obligados por ley, junto al impuesto de seguridad social (y en combinación con una política comercial que reducía el costo relativo de capital) es lo que explica las tasas "normales" muy altas de desempleo en Chile.

En 1978, y otra vez en 1981, se hicieron esfuerzos para reducir el impacto negativo de estas regulaciones. El principal motivo de los cambios de 1981 fue permitir más libertad a los trabajadores para negociar las vacaciones, indemnizaciones, gratificaciones, etc. También se redujo la restricción que ejercía el salario mínimo, haciendo que las personas menores de 21 y mayores de 65 no estuvieran sujetas a ello.

La tercera área de reforma significativa del mercado laboral fue el establecimiento y delimitación del campo de las actividades sindicales. Inicialmente, la legislación sobre negociación colectiva estaba diseñada para limitar el poder sindical, dando lugar así a acuerdos colectivos sólo a niveles de la empresa individual.[44] Sin embargo, con el correr del tiempo los sindicatos comenzaron a adquirir más y más poder político y económico, particularmente aquellos que se formaban al interior de las industrias protegidas importantes. A medida que los sindicatos extendían su influencia, y con una interven-

44 Ver Pencavel (1981) para una discusión más detallada.

ción estatal creciente en la economía, cualquier problema laboral rápidamente se convertía en un problema político, que se resolvía normalmente concediendo lo solicitado por los sindicatos. Dado el ubicuo estado de intervención del Fisco, una vez que la empresa o industria había cedido ante las desmedidas demandas sindicales, procedía a pedir al Estado alguna medida compensatoria, como por ejemplo: que se eleve la fijación de los precios de sus productos, o que se dictaminen aranceles proteccionistas más altos o restricciones de importación más fuertes, o que se le conceda una excepción de impuesto. Era éste entonces un sistema económico totalmente distorsionado.

Al asumir el nuevo gobierno, las acciones políticas de los líderes sindicales fueron severamente restringidas. Es en 1979 que es puesto en práctica el nuevo plan laboral de negociación colectiva. El plan establecía libertad absoluta de asociación, siempre y cuando los miembros votaran para aceptar al sindicato como su agente negociador. Sin embargo, ningún sindicato tenía el derecho exclusivo para organizarse ni siquiera en una sola empresa, no se permitía la obligación de afiliarse a un determinado sindicato, como era antes al sindicato único, la gerencia de la empresa no podía tener parte alguna en las finanzas del sindicato, y las distinciones legales entre obreros y empleados desaparecieron. Todas las negociaciones debían tener lugar a nivel de la empresa y sólo las relaciones de trabajo que afectaban directamente a los miembros del sindicato podían discutirse en negociaciones formales. Finalmente, para ciertas empresas del sector público, se prohibieron las huelgas. Si en las negociaciones no se alcanzaba un acuerdo, se aplicaba arbitraje obligatorio, y al arbitro se le exigía que escogiera entre una de las dos posiciones conflictivas. En resumen, el nuevo plan laboral promocionaba la negociación colectiva, pero dentro de un contexto que forzaba a que los costos fueran soportados solamente por las partes directamente interesadas.

El plan laboral, sin embargo, institucionalizó una de las pocas aberraciones que han surgido de las políticas económicas explícitamente implementadas por el gobierno actual: el llamado piso salarial. En las negociaciones de nuevos contratos, la mínima oferta que los empleadores estaban legalmente permitidos a hacer, era el paquete salarial del período anterior, indexado por el IPC para el período en cuestión. Esta restricción legal en la negociación colectiva, además de la política continua de conceder incrementos salariales periódicos, en compensación por la inflación, a los empleados del sector público y otros trabajadores del sector privado cuyos salarios no estaban determinados mediante negociación colectiva, significó que en el hecho el gobierno estaba fijando un mínimo para los salarios reales, lo que a la larga resultó nefasto por la recesión que sufrió el país.

Es fácil entender la existencia de reajustes salariales para los trabajadores que no pertenecían a un sindicato, particularmente al

comienzo del nuevo gobierno, cuando la inflación iba en espiral y cuando uno de los pilares de la política económica era la nueva seguridad en los mercados y en los precios libres. Sin reajustes en los salarios para contrarrestar la inflación, el apoyo político al régimen, sin mencionar su política económica, se hubiera desvanecido rápidamente. Sin embargo, no es fácil entender el piso salarial en el caso de la negociación colectiva. ¿Por qué darle una ventaja legal permanente a una de las partes en una negociación de iguales?

Como se ha reconocido ampliamente, una vez que la recesión actual sobrepasó ciertos límites, la política de salario real inflexible a la baja era inconsecuente con un tipo de cambio fijo; tarde o temprano la inconsecuencia tenía que presentar problemas para los ajustes agregados de la economía. Sin embargo, también es fácil exagerar la importancia de esta inconsecuencia al tratar de explicar la profundidad de la recesión en Chile. Primero, debe recordarse que el último ajuste salarial general, 14% en agosto de 1981, fue el único ajuste desde 1973 que impuso un costo neto a los empresarios. Todos los ajustes anteriores venían con rezago en un ambiente inflacionario y sólo les permitía a los trabajadores recuperarse momentáneamente de la inflación, mientras que en el período intermedio entre un reajuste y otro, las empresas ganaban por sus menores costos laborales. El incremento salarial de 1981 fue, sin embargo, costoso, porque la reducción abrupta en la inflación interna, debida a la revaluación del dólar en los mercados mundiales, sorprendió a todos los agentes económicos. Segundo, durante el primer semestre de 1982, la mayor parte del incremento en el desempleo agregado ocurrió en la "construcción; allí, incluso si los salarios hubieran caído precipitadamente era probable que hubiera ocurrido el mismo descenso de actividad. Los verdaderos culpables en la explicación de la recesión fueron el incremento en la tasa real de interés y la descomposición de un sistema financiero que demostró estar fundamentalmente podrido. No obstante, el salario real fijo ha ayudado a aumentar los niveles de desempleo en Chile. El 29 de diciembre de 1982, la legislación correctiva con respecto al piso salarial fue tardíamente aprobada.

V Regulando la Derregulación en el Sector Financiero de Chile: Una Ambivalencia Aguda

El mercado chileno de capitales siempre ha proporcionado una variedad inquietante de caminos para la intervención y la regulación gubernamental. A su vez, la tentación de probarlas rara vez se ha resistido en cualquier punto de los últimos 50 años. La forma más común de intervención fue la obvia de fijar las tasas nominales de interés a niveles "razonables", cualquiera fuera la tasa de inflación. Otra herramienta popular entre las autoridades económicas de los distintos gobiernos era diseñar líneas especiales de crédito para promover las actividades particularmente "productivas" del momento. Así,

con tasas reales de interés negativas y con controles cuantitativos fuertes al crédito, las actividades bancarias estaban reducidas, por una parte, a actuar como intermediarias para los redescuentos del Banco Central y, por otra, a manejar la influencia política que conlleva la distribución arbitraria de créditos con tasas de interés negativas, y que por lo mismo son ampliamente apetecidas.

El gobierno marxista de Allende, igual que en los demás campos, no tuvo que cambiar la estructura legal del sistema bancario para expropiarlo y estatizarlo, sino que simplemente la regulación vigente fue llevada a su extremo. La inflación acelerada, con tasas de interés nominales aún fijadas, hizo que las tasas reales fueran más negativas que nunca. Se dirigieron líneas de crédito "selectivas" para el "área social" perteneciente al Estado y en general para las firmas expropiadas. Al fijar un 100% de reserva marginal en el crédito bancario, los controles cuantitativos del Banco Central fueron absolutos. Finalmente, el gobierno intervino y "compró" (mediante Corfo) los bancos nacionales, mientras que los extranjeros fueron directamente nacionalizados. En suma, al final del gobierno de Allende, no había sector bancario privado, y estaban severamente restringidas las operaciones de las pocas instituciones privadas de ahorros y préstamos.

A partir de finales de 1973, el nuevo gobierno impulsó una larga serie de iniciativas legales e institucionales diseñadas para promover la formación de un sistema financiero privado que fuera consecuente con la filosofía de la economía de mercado. Desafortunadamente, a pesar de los enormes pasos que de hecho se tomaron, la meta final nunca fue alcanzada; posiblemente sea una meta que nunca será alcanzada, especialmente en vista de la fuerza y magnitud de la crisis financiera que Chile ha sufrido desde 1981 hasta el presente.

El proceso de reforma consistió fundamentalmente en promulgar un sinnúmero de leyes, decretos y circulares; sólo una parte de esta normativa podrá ser analizada en este trabajo.[45] Primero, en diciembre de 1973 fue dictado un decreto ley que permitió a los bancos existentes bajo control estatal renovar sus operaciones, manteniendo el manejo de los mismos a cargo de interventores nombrados por el gobierno. La misma ley prohibía, temporalmente, la formación de nuevos bancos privados y la apertura de ramas de bancos extranjeros en Chile (esta última restricción fue levantada a finales de 1974). Se eliminaron también las provisiones que se obligaba a constituir en los bancos por tener otorgados determinados tipos de créditos. Finalmente, la función de control se traspasó de la Presidencia y Contraloría General de la República al Banco Central y a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF).

45 Para una descripción cronológica y comprehensiva excelente del proceso detallado de la reforma financiera, ver Errázuriz (1982). Los siguientes párrafos están basados en ese documento.

A finales de 1974, otra ley definió las condiciones para poder optar a la propiedad de las instituciones financieras, como prerrequisito para devolver los bancos al sector privado durante 1975 y 1976. Merecen ser mencionadas dos previsiones de esta ley. Primero, ninguna persona podía poseer más que el 1,5% de cualquier banco, y ninguna empresa más del 3,0%; esta restricción desde el principio fue impracticable y fue derogada en 1978. La segunda, más seria y duradera, prohibía que el sector público adquiriera cualquier participación adicional en las instituciones financieras.

El proceso de liberación de las tasas de interés empezó apenas en mayo de 1974. Hasta ese punto, el Banco Central podía arbitrariamente fijar la tasa de interés simple, y los bancos no podían cobrar más de 120% de esa tasa. Además, no había distinción entre las tasas reales y nominales. El primer cambio fue definir interés simple en términos reales, como el promedio del mercado y permitir una tasa máxima de 50% mayor que la tasa simple, determinada de esta forma. A finales de 1974, las tasas de interés sobre depósitos a corto plazo (60 días y luego 30) fueron liberadas, así como se hizo con las tasas para los préstamos a corto plazo en 1975, aunque las autoridades monetarias "sugirieron" tasas máximas para préstamos y depósitos hasta finales de 1975. De allí en adelante, virtualmente todas las tasas de interés se determinaron libremente, hasta finales de 1982 cuando el Banco Central nuevamente empezó a "sugerir" tasas máximas para depósitos (a los que decidieran no seguir esta sugerencia se les negaban los privilegios de redescuento).

Una vez que los bancos comenzaron a volver a manos del sector privado, las medidas legislativas que siguieron estuvieron dirigidas hacia la igualización y racionalización de la base legal con la cual se les permitía operar a los diferentes tipos de instituciones financieras. A finales de 1976, por ejemplo, la lista detallada y discriminatoria de controles cuantitativos fue eliminada en favor de encajes, que a su vez fueron gradualmente igualados y reducidos. En julio de 1976, el encaje para los depósitos a la vista fue 85%; 55% y 30% para depósitos de corto plazo (30 ó 90 días) en el sistema bancario y sociedades financieras, respectivamente; 55% y 9,2% para los depósitos de 90 a 360 días; y cero para depósitos a largo plazo. Las diferentes tasas para los bancos y compañías financieras fueron eliminadas en mayo de 1977, y a finales de diciembre de 1980 los encajes eran el 10% para los depósitos a la vista y 4% para todos los depósitos de corto plazo (menores a un año). Asimismo, el monopolio del Banco del Estado en las cuentas ordinarias de ahorro fue eliminado en agosto de 1978.

Un segundo frente legislativo se dedicó a definir, fortalecer y confinar los atributos de las autoridades monetarias. En abril de 1975 fue creado el Consejo Monetario de Chile; este cuerpo, compuesto por los ministros de Hacienda, Economía y Planificación, el presidente del Banco Central y un delegado de la Presidencia, estaba encargado de fijar las políticas globales de tipo de cambio, mercado

de capitales, comercio internacional y ahorros. Al mismo tiempo, el Banco Central fue radicalmente reestructurado, y sus operaciones se confinaron al sistema financiero y política monetaria, eliminando sus papeles ubicuos anteriores en políticas para el desarrollo económico y sectorial. Más significativamente, las autoridades, al mismo tiempo, explícitamente prohibieron, por ley, el financiamiento del Banco Central a los gastos del sector público. Esta misma prohibición fue incorporada más tarde a la nueva Constitución de Chile en 1980. Finalmente, desde julio de 1975 hasta el presente, surgieron una serie de reglas, modificaciones legislativas y nuevas leyes para fortalecer, refinar y mejorar las facultades de control, poderes de sanción y procedimientos de operación de la SBIF.

El bosquejo anterior de iniciativas de legislación muestra una dirección en la cual las autoridades, gradualmente, intentaron proporcionar la base legal-institucional necesaria para el surgimiento de un mercado de capitales eficiente y competitivo en Chile. Otros aspectos de la política orientada a la formación del mercado de capitales, sin embargo, no fueron consecuentes con la filosofía no intervencionista de libre mercado del gobierno. El ejemplo más claro fue el tratamiento de los flujos de capital internacional. De hecho, Chile estaba virtualmente cerrado al mercado mundial de capitales hasta septiembre de 1977. Un resultado de esto, por supuesto, fue un costo de capital extraordinariamente alto —a veces, durante 1976, era posible ganar más de 80% de interés real en depósitos a un año—.

Esta restricción fue suavizada gradualmente; empezando en 1977, a medida que a los bancos se les permitió tomar prestados los fondos externos con un plazo mínimo de dos años, sujetos a un máximo de préstamos externos global, cuotas de entrada mensual fijas y encajes especiales de 25% para préstamos con plazo de 24 a 36 meses, 15% para los de 36 a 48 meses, 10% para los de 48 a 66 meses, y sin encaje para los préstamos de período más largo que este último. En junio de 1979 se suprimió el máximo global de préstamos externos, y en abril de 1980 la cuota de entrada mensual también se eliminó. Finalmente, en mayo de 1982, se les permitió a los bancos conseguir préstamos de corto plazo sujetos solamente a un encaje del 20%.

Además de las restricciones cuantitativas y encajes, en ningún punto del proceso se permitió a los bancos hacer arbitraje de fondos, ya que las autoridades del Banco Central estaban preocupadas de que se tomaran posiciones indebidamente riesgosas. Esta prohibición del arbitraje, junto a los encajes especiales, aparentemente constituye la explicación más probable del hecho que, a pesar de las entradas masivas de capital, el spread entre las tasas de depósitos internos y las tasas que los bancos chilenos pagaban a los prestamistas extranjeros fuera casi constante de 1,5% mensual desde 1978 hasta 1982 (Sjaastad, 1982a). El 14 de julio de 1982, exactamente un mes después de la devaluación, se permitió el arbitraje, pero, por supuesto, para entonces pocos bancos estaban interesados en hacer-

lo. Al mismo tiempo, fueron eliminados los encajes especiales en cualquier entrada de capital nuevo, pero 8 días más tarde fue restablecido en un 5% para todas las entradas de capital con menos de 71 meses de plazo.[46]

En retrospectiva, Chile en su trayectoria de ajuste para salir de la recesión de 1975-76, probablemente pagó un costo más alto de lo necesario por haberse aislado del mercado mundial de capitales. Además, aparentemente la cuenta de capital fue finalmente abierta debido a presiones de la comunidad financiera. Pero entonces, a fines de 1980, las autoridades económicas empezaron a ser criticadas crecientemente por permitir demasiada deuda extranjera, por no aplicar suficientes controles en el sector bancario y por permitir (aun promover) un grado significativo y amenazante de concentración de propiedad (particularmente financiera). La defensa de las autoridades se basó en los principios de un libre mercado y una economía de propiedad privada. Primero, el gobierno enfáticamente rehusó dar garantía a cualquier préstamo externo. Segundo, mientras que las tasas de interés se fijaban libremente, la concentración por sí misma no debería presentar un problema especial. Tercero, y más importante, tanto los bancos como otras instituciones financieras debían ser tratadas como cualquier otro negocio. En particular, la mala administración bancaria recibiría la sanción automática de la quiebra y pérdidas para sus dueños y acreedores. En resumen, la responsabilidad del gobierno era manejar la deuda pública y no interferir con las transacciones dentro del sector privado. Ex post, como el gobierno no deseaba o no podía poner a prueba la teoría de su defensa, resultó que las que hubieran sido críticas no pertinentes, resultaron totalmente correctas en la práctica.

De hecho, la base subyacente a la estructura financiera estaba llena de contradicciones. A pesar de las críticas de liberalismo excesivo en este sector —una palabra muy común que se usó fue "libertinaje"— y a pesar de las afirmaciones de las autoridades respecto de los beneficios globales del movimiento hacia la competencia del sector privado sin obstáculo a las actividades bancarias, las instituciones financieras siempre estuvieron sujetas a una miríada de controles y regulaciones. Aun así, surgió pronto la primera prueba a estos controles y a la intención de tratar a los bancos mal administrados como cualquier otro negocio: a finales de 1976 el Bancosorno fue intervenido en vez de permitir que fuera a la quiebra.

Con esta decisión, el precedente para las acciones futuras que-

46 Esta reversión en la política fue sintomática del conflicto dentro del Banco Central, ya que varios de los economistas de más larga trayectoria en el Banco negaban que tales restricciones tuvieran cualquier influencia en las altas tasas de interés en Chile. De hecho, ha sido siempre irónico observar que los economistas del Banco Central estaban entre los primeros en condenar la intervención del sector público en cualquier otro sector de actividad económica, pero también defendían celosamente sus propias políticas intervencionistas en el mercado de capitales.

dó fijado; al menos ahora, en septiembre de 1983, podemos llegar razonablemente a esta conclusión. No obstante, la respuesta oficial fue:

1 instituir, en enero de 1977, un seguro modesto pero universal sobre los depósitos;

2 fortalecer el control de la SBIF e incrementar las sanciones por infracciones a la ley bancaria; y

3 continuar la retórica de que, de allí en adelante, a los bancos mal administrados, de hecho se les dejaría ir a la quiebra.

La ley bancaria contenía claras prescripciones con respecto a la cantidad tope de préstamos que se podían conceder sin garantía, el máximo que se podía dar a cualquier persona o empresa, etc. Pero los hombres de negocios asociados con el sector encontraron muy fácil evitar estos límites, principalmente creando nuevas "empresas", tales como compañías de inversión y seguros. La práctica era tan generalizada entre los conglomerados económico-financieros, con sus propios bancos cautivos, que era uno de los tópicos comunes de conversación a todos los niveles de la sociedad chilena. Sin embargo, no fue sino hasta mediados de 1981, cuando comenzó a ser reconocida la recesión actual, que las autoridades tomaron los primeros pasos para tratar de restringir el accionar de estos grupos. En agosto de ese año, la ley modificada de bancos hizo ilegal para los bancos el seguir prestando dinero a las empresas propietarias y afiliadas; también eliminó las acciones como una forma legítima de capital bancario, deteniendo así la práctica del sector privado, más bien única, de monetizar los activos.

Pero estas medidas eran muy pocas y muy tardías. En noviembre de 1981, las autoridades nuevamente enfrentaron la decisión de permitir o no la quiebra de parte del sector financiero. Y una vez más, los principios proclamados fueron echados abajo cuando el gobierno intervino 8 bancos e instituciones financieras, incluyendo el Banco Español, ejemplo de la falta de escrúpulo en el manejo financiero de una institución bancaria. De allí en adelante, el hecho fundamental de la economía chilena ha sido la crisis financiera, reforzada por la más severa recesión desde los años 30. El paso más reciente, en enero de 1983, fue liquidar dos bancos y una compañía financiera e intervenir los 5 bancos privados más grandes del país. En términos de control directo sobre el mercado de capitales, en 10 años Chile ha hecho un círculo completo, casi volviendo al punto de partida.

Qué es lo que hacía la SBIF entre 1977 y 1981 no es muy claro, aunque debe ser descartada la idea de que la SBIF no estuviera enterada de la estructura financiera de estos conglomerados. ¿Quizá se pensó que se permitiría la bancarrota o quizá la vigilancia estuvo ineptamente confinada a controlar simplemente el cumplimiento estricto de la letra de la ley. La hipótesis de ineptitud está cualitativamente apoyada por una declaración publicada por la misma SBIF:

"Está claro que una razonable adherencia al espíritu de la ley habría sido suficiente para impedir concentraciones excesivas" (SBIF, septiembre de 1982). La SBIF aparentemente era incapaz de detectar violaciones del espíritu de su propia ley.

Cualquiera que sea la explicación, la crisis financiera actual de Chile refleja la falla abyecta de la política regulatoria y derregulatoria que por comisión o por omisión fue, y no fue, aplicada en este sector. La inhabilidad para escoger entre un control férreo o la aplicación hasta las últimas consecuencias de las reglas de una economía de mercado, condujo a la conformación de facto del peor de los dos mundos. Los costos monetarios han sido enormes, y Chile tendrá que seguir un difícil camino para salir de la crisis.

Peor aún, los costos de esta falla de ninguna manera se han limitado al campo financiero y monetario. Dada la retórica (pero no el hecho) de impulsar el modelo de libre mercado para el sistema financiero y el resultado negativo visible en este sector, los oponentes del liberalismo económico en general han podido utilizar la crisis financiera y la actual recesión como argumento políticamente persuasivo en contra de la filosofía que sustenta las políticas económicas adoptadas por el gobierno militar desde 1973. En este momento, todas las medidas derregulatorias descritas en este trabajo —con la excepción hasta el presente de la fijación de precios— están sujetas a objeciones y críticas serias y altisonantes.

VI Conclusión

En este trabajo he tratado de presentar una descripción detallada de las medidas más importantes implementadas por el gobierno militar de Chile con respecto a la regulación y derregulación de una amplia variedad de actividades económicas. Por supuesto, ha sido imposible discutir muchas otras que también fueron emprendidas.

En este punto, sin embargo, será útil considerar la experiencia chilena de puesta en marcha de una economía que funcione libremente con una cierta perspectiva, porque tanto partidarios como enemigos han logrado proyectar una visión más bien exagerada (e incluso distorsionada) de lo que en realidad ha sucedido en Chile. El modelo económico chileno ha sido ampliamente caricaturizado como una versión extrema de monetarismo y liberalismo. Sin embargo, la economía chilena nunca ha llegado a ser tan liberal como la de los Estados Unidos, por ejemplo, ni siquiera en los mercados de bienes y servicios, en donde las políticas de libre mercado fueron aplicadas con mayor énfasis. La confirmación más clara de esta afirmación se encuentra en el enorme papel que aún tienen las empresas públicas.

Más enfáticamente aún, desde el punto de vista de los modelos estándares económicos en los cuales el trabajo y el capital son los dos factores de producción, el ingreso nacional completo de Chile, en términos de pagos a los factores, siempre ha estado sujeto a con-

troles e intervenciones regulatorias y discriminatorias. (De hecho, los críticos al liberalismo económico harían bien en explicar el hecho de que los problemas más dramáticos de la recesión actual, desempleo y crisis financiera, han ocurrido precisamente en aquellos mercados en los cuales nunca se implementaron por completo políticas liberales de libre mercado.) En pocas palabras, la transformación de la economía chilena desde septiembre de 1973 representó un movimiento pujante hacia el liberalismo económico solamente en relación a los estándares anteriores propios de Chile, no tanto en relación a aquellos de los años desastrosos de Allende, sino en relación a los estándares impuestos por los gobiernos que precedieron al experimento marxista de 1970-73.

Pero la vitalidad del proceso de reforma visiblemente ha perdido fuerza y se encuentra prácticamente detenido. Aparte de los tres episodios de intervenciones bancarias, el primer rompimiento con el principio de no-discriminación en la aplicación de la política económica surgió en abril de 1982, cuando Iansa fue dirigida a emprender un programa especial en favor de los cultivadores de remolacha. Luego vino con las devaluaciones sucesivas la implementación del "dólar preferencial", a lo que se unió además la aplicación de aranceles (mal llamados) antidumping a las importaciones de ciertos bienes, el espectáculo del Banco Central fijando controles cambianos y "sugiriendo" tasas de interés, la prohibición de la importación de buses y camiones usados, la reducción a la mitad en las tarifas de electricidad para la agricultura y minería en la III Región de Chile, y así sucesivamente. El péndulo se mueve hoy día hacia una mayor intervención, discriminación y regulación. Las perspectivas futuras son más bien sombrías y la única pregunta realista que se puede hacer ahora es cuán atrás se va a llegar en la reversión de la política económica. Se espera que al menos algunas de las reformas más fundamentales puedan sobrevivir la arremetida actual. Independientemente del resultado, sin embargo, el gobierno militar de Chile, cualesquiera sean sus posibles defectos, merece una buena dosis de crédito porque al menos hizo un intento genuino, aunque costosamente incompleto, para establecer la libertad económica en el país.

Referencias

Banco Central de Chile, *Evolución de las Principales Normas que Regulan el Mercado Financiero Chileno,* Santiago de Chile (1981).

Comisión Nacional de Energía (CNE), *Tarificación Eléctrica o Costo Marginal en Chile,* Santiago de Chile (1980).

Comisión Nacional de Energía (CNE), *Tarifas Eléctricas y Precios de Combustibles,* Documento de Trabajo N° 52/82, mimeógrafo (1982).

Cortés Douglas, Hernán, Butelmann, Andrea y Videla, Pedro, "Proteccionismo en Chile: Una visión Retrospectiva", en L. A. Sjaastad y H. Cortés Douglas (eds.), *La Economía Política de la Reforma Comercial en Chile, Cuadernos de Economía* (1981).

Cosas, Entrevista a J. Tobin (25 de marzo de 1982), P. Samuelson (15 de julio de 1981), L. Klein (22 de agosto de 1982) y W. Leontief (18 de noviembre de 1982).

Costabal, Martín, "El Precio del Trigo", *La Bolsa* (enero 1977).

Costabal, Martín, "La Reforma Previsional" *Ercilla Económica* (enero 1981a).

Costabal, Martín, *Efectos Económicos de la Reforma Previsional,* V Jornada de Estudios, Fundación Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Católica de Chile (1981b).

Danús, Luis, *Exposición de los representantes del Gobierno de Chile,* Seminario de Empresas Públicas, Brasilia (1982).

Dittborn, Julio y Martínez, Guillermo, *Empresas Públicas y Legislación,* mimeógrafo (1981).

Errázuriz, Hernán Felipe, "Evolución de la Legislación Bancaria y Financiera (1973-1981)", en Banco Central de Chile, *Legislación Económica Chilena y de Comercio Internacional,* Santiago de Chile (1982).

Harberger, Arnold C., "The Chilean Economy in the 1970's: Crisis, Stabilization, Liberalization, Reform", en K. Brunnery A. Meltzer (eds.), *Economic Policy in a World of Change,* vol. 17 Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy (1982).

Junta de Aeronáutica Civil, *Chile 1981: Aviación Comercial,* Santiago de Chile (1981).

Méndez, Juan Carlos (ed.), "Somos Realmente Independientes Gracias al Esfuerzo de Todos los Chilenos", *Documento de Política Económica,* Dirección de Presupuestos, Santiago de Chile (1978).

Méndez, Juan Carlos (ed.), *Chilean Economic Policy,* Budget Directorate, Santiago de Chile (1979).

Méndez, Juan Carlos, *Un Intento de Medición del Tamaño del Sector Público y de la Presencia Empresarial del Estado en Chile,* trabajo preparado para la Conferencia Internacional sobre Experiencias de Política Económica, Viña del Mar (1981).

Ortúzar, Waldo y Amagada, Jorge, *Ley Antomonopolios: Jurisprudencia de la Comisión Resolutiva 1974-1977,* Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile (1978).

Pencavel, John H., *El Marco Legal de la Negociación Colectiva: Las Lecciones de la Experiencia Chilena,* documento preparado para la Conferencia Internacional sobre Experiencias de Política Económica, Viña del Mar (1981).

Sjaastad, L. A. y Cortés Douglas, H., "Protección y Empleo", en L. A. Sjaastad y H. Cortés Douglas (eds.), "La Economía Política de la Reforma Comercial en Chile", *Cuadernos de Economía* (1981).

Sjaastad, L. A., *The Role of External Schocks in the Chilean Recession 1981-1982,* Centro de Estudios Públicos (junio 1982a).

Sjaastad, L. A., *The Failure of Economic Liberalism in the Southern Cone,* 1982 Bateman Memorial Lecture, The University of Western Australia (septiembre 1982b).

Stigler, George J., "Comment", en Gary Fromm (ed.), *Studies in Public Regulation,* Cambridge, The MIT Press (1981).

Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, *Información Financiera,* septiembre (1982).

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN CHILE Y SU IMPACTO REDISTRIBUTIVO EN 1969 Y 1980-1983 *

Tarsicio Castañeda **
Jorge Quiroz ***

Los resultados principales del estudio pueden resumirse en 108 siguientes puntos: 1) El déficit habitacional en Chile ha aumentado en 108 últimos años llegando a ser el 31 de diciembre de 1984 de alrededor de 840.000 viviendas (o cerca del 30 por ciento de las familias). 2) A pesar del aumento en la eficiencia que ha ocurridos en la operación de 108 programas y de la reducción en el standard de las viviendas entregadas a los estratos más pobres, el crecimiento del déficit se debe a la fuerte reducción que experimentó el gasto público en vivienda. 3) En 1982 y 1983 aumentó considerablemente el porcentaje de 108 subsidios en vivienda que fue al 30 por ciento más pobre debido al impulso que tomaron el programa de vivienda básica y de casetas sanitarias, al término del sistema de postulantes, y al menor auge del subsidio habitacional, programas estos últimos poco redistributivos. 4) Los programas redistributivos fueron los que ofrecieron viviendas más baratas y que hicieron un control más estricto de 108 beneficiarios y 108 menos redistributivos aquellos con soluciones más costosas y que contaban con varias formas de evadir ciertos requisitos que motivaron a personas de ingresos medios a participar.

* Este trabajo fue presentado en el "Taller de Recursos Humanos, Empleo y Pobreza" del Departamento de Economía de la Universidad de Chile en abril de 1985.

** Economista, Universidad de Colombia; M. A. y Ph. D. Universidad de Chicago; Banco Mundial.

*** Ingeniero Comercial, Universidad de Chile.

5) Dada la capacidad de pago que se puede inferir de 108 datos del Departamento de Economía (aumentados en 20 por ciento por subdeclaración de 108 ingresos), el subsidio entregado de 200 UF por beneficiario en las viviendas básicas (y sistema de postulantes) parece demasiado alto. Este subsidio podría reducirse a 100 UF sin desincentivar la participación de los más pobres en este programa y sin poner en complicaciones financieras demasiado onerosas a estas familias (en especial en una situación menos deprimida que la actual, 1984). C) La reducción de este subsidio a 100 UF permitiría un considerable aumento del número de beneficiarios (y de reducción del déficit). 7) El subsidio habitacional debiera limitarse también a un tramo de viviendas con valor real de entre 300 y 500 UF, y reducirse el subsidio a 50 UF. (Los montos del subsidio propuesto se calculan con los datos del cuadro 11). 8) Existen bastantes problemas en los datos, por lo que los resultados, si bien parecen taxativos y precisos, debieran tratarse solamente como órdenes de magnitud.

Introducción y Resumen

El tema de la vivienda ha sido uno de los que más han llamado la atención de los investigadores recientemente en Chile. Los aspectos estudiados han sido los redistributivos (qué parte de los subsidios ha ido a los diferentes estratos socioeconómicos) (Arellano, 1976, 1982); los de las políticas de vivienda y el empleo (Sanfuentes, 1984), y los de la vivienda popular en general (Palma-Sanfuentes, 1979 y los trabajos publicados en McDonald, 1983, entre otros).

El interés por el tema ha radicado seguramente en que Chile, al igual que muchos países de América latina, experimenta un agudo déficit habitacional, que afecta principalmente a los estratos más pobres de la población. Muchas de estas familias más pobres difícilmente pueden acceder (sin la ayuda del Estado) a una vivienda que satisfaga sus necesidades mínimas.

Las políticas que Chile ha ejecutado de 1976-1977 en adelante han estado dirigidas a atender la demanda por viviendas de los estratos más pobres (y de ingresos medios en menor medida). Varios estudios recientes han planteado, sin embargo, que en la práctica tales objetivos no se habrían cumplido y que el impacto redistributivo de los nuevos programas ha sido bastante similar al de los programas vigentes en 1969 (Arellano, 1982).

El propósito principal de este estudio es el de examinar el impacto redistributivo que los programas de vivienda tuvieron en 1980-1983, utilizando para ello una fuente de información no usada hasta ahora: la distribu-

ción de ingresos del Departamento de Economía de la Universidad de Chile. Esta fuente de in formación es seguramente la más confiable que existe y es preferible a cualquier actualización de información más antigua (de 1967-1968) que se ha usado en varios estudios hasta ahora (Arellano, 1976, 1982). El trabajo investiga no sólo el impacto redistributivo de cada programa (como se ha hecho hasta ahora en otros estudios) sino también el de todos los programas (líneas de vivienda) en conjunto. Esto es importante puesto que el monto de los subsidios totales en cada programa difiere de uno a otro, por lo que el resultado global es un promedio ponderado de los resultados por programa.

El estudio se centra en la distribución de los subsidios y no en la distribución del gasto total en vivienda que incluye, además de los subsidios entregados, otros gastos como los de personal, el gasto en programas o servicios públicos a donde tienen acceso una gran variedad de personas no fácilmente identificables por estrato socioeconómico, y los pagos que deben efectuar los beneficiarios de los programas. Los subsidios estudiados correspondían en 1983 al 56,2 por ciento del gasto total del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo y al 83 por ciento de su gasto de inversión.

A pesar de que la revisión de las políticas de vivienda no estaba dentro del objetivo principal, se hizo una reseña detallada de tales políticas para examinar cómo operaban los programas, a quiénes pretendían llegar, qué problemas tenían y cómo estos problemas podrían evitarse. Esto es importante en el diseño de programas de vivienda no sólo de Chile sino de otros países, especialmente porque el subsidio a l a demanda por una sola vez implantado en nuestro país es una experiencia novedosa en América latina.

Asimismo, en este estudio se hizo una cuantificación aproximada del déficit habitacional en Chile al 31 de diciembre de 1984, siguiendo la metodología de Saieh (1978). Esta pretendía ser una proyección base para calcular el déficit de 1985 y años siguientes El terremoto que ocurrió en Chile el 3 de marzo de 1985 (en el momento de terminar este estudio) afectó sustancialmente las estimaciones del déficit de 1985 en adelante basadas en los datos de 1984.

Los resultados principales del estudio pueden resumirse en los siguientes puntos: 1) El déficit habitacional en Chile ha aumentado en l os últimos años llegando a ser el 31 de diciembre de 1984 de al rededor de 840.000 viviendas (o cerca del 30 por ciento de las familias). 2) A pesar del aumento en la eficiencia que ha ocurrido en la operación de los programas y de la reducción en el standard de las viviendas entregadas a los estratos más pobres, el crecimiento del déficit se debe a la fuerte reducción que experi-

mentó el gasto público en vivienda. 3) En 1982 y 1983 aumentó considerablemente el porcentaje de los subsidios en vivienda que fue al 30 por ciento más pobre debido al impulso que tomaron el programa de vivienda básica y de casetas sanitarias, al término del sistema de postulantes, y al menor auge del subsidio habitacional, programas estos últimos poco redistributivos. 4) Los programas redistributivos fueron los que ofrecieron viviendas más baratas y que hicieron un control más estricto de los beneficiarios y los menos redistributivos aquellos con soluciones más costosas y que contaban con varias formas de evadir ciertos requisitos que motivaron a personas de ingresos medios a participar. 5) Dada la capacidad de pago que se puede inferir de los datos del Departamento de Economía (aumentados en 20 por ciento por subdeclaración de los ingresos), el subsidio entregado de 200 UF por beneficiario en las viviendas básicas (y sistema de postulantes) parece demasiado alto. Este subsidio podría reducirse a 100 UF sin desincentivar la participación de los más pobres en este programa y sin poner en complicaciones financieras demasiado onerosas a estas familias (en especial en una situación menos deprimida que la actual, 1984). 6) La reducción de este subsidio a 100 UF permitiría un considerable aumento del número de beneficiarios (y de reducción del déficit). 7) El subsidio habitacional debiera limitarse también a un tramo de viviendas con valor real de entre 300 y 500 UF, y reducirse el subsidio a 50 UF. (Los montos del subsidio propuesto se calculan con los datos del cuadro 11.) 8) Existen bastantes problemas en los datos, por lo que los resultados, si bien parecen taxativos y precisos, debieran tratarse solamente como órdenes de magnitud.

El trabajo lo componen 6 secciones y un Apéndice. La sección II que sigue presenta los cálculos del déficit habitacional y estadísticas del stock de viviendas y familias hasta 1984. La sección III entrega cifras sobre el gasto público y fiscal en 1970 y 1974-1983. La sección IV presenta la revisión de las políticas de vivienda en Chile con una perspectiva de largo plazo, pero siendo más detallada para el período 1975-1984. La sección V conforma la parte central del estudio donde se presentan los resultados (y la metodología de cálculo) del impacto redistributivo de los programas de vivienda en Chile de 1980 a 1983, comparándolos con el impacto de los programas que existían en 1969. En esta parte se comparan los resultados que se obtienen cuando se usan los datos de distribución de ingresos de la encuesta de Ocupación y Desocupación de cada año con los que usa Arellano (1982) y que descansan en la distribución de ingresos del Ine de 1967-1968. La sección VI presenta el resumen y las conclusiones del estudio, sugiriendo, además, recomendaciones de política basadas en las estimaciones del nivel absoluto (o poder de compra) que se puede inferir de los

datos del Departamento de Economía. Siendo tan importantes para este estudio los datos del Departamento de Economía, se describen en el Apéndice sus bondades y defectos, para concluir que son éstos los únicos y mejores datos disponibles no obstante que es necesario hacer un mayor esfuerzo en mejorarlos investigando en terreno en varias submuestras de la población encuestada la cuantía de la subdeclaración de los ingresos.

II La Situación de la Vivienda en Chile 1970-1984

Durante la última década se puede señalar que, en términos generales, el sector vivienda continuó presentando dos características que le han sido propias a lo largo de todos los años: un nivel de construcción insuficiente para reducir el déficit habitacional y una alta variabilidad en su nivel de actividad.[1]

1 El déficit habitacional. El déficit habitacional al 31 de diciembre de 1976 se estimaba en 627.231 viviendas de acuerdo a Saieh (1978).[2] Siguiendo una metodología similar, se estima el stock de viviendas para los años siguientes: se supone que todas las viviendas sin terminar en 1976 se terminaron durante 1977, que las viviendas demoran en promedio 15 meses para ser construidas, y que el stock de éstas está sometido a un 1% de depreciación anual. Se obtiene así el stock estimado de viviendas para 1977-1984 (Cuadro 1).

Si al stock de viviendas al 31 de diciembre de 1984 se le agregan las viviendas sin terminar en este año, se obtiene la "Oferta Habitacional" (usada en Saieh, 1978) la que alcanzaba a 1.831.828 viviendas. Comparando esta oferta con el número de familias se tiene un déficit habitacional en 1983 igual a 841.772 viviendas.[3]

Este aumento del déficit (entre 1976 y 1984) se explica porque durante todo el período, excepto en 1981, las viviendas iniciadas no alcanzaron a cubrir las necesidades generadas por el crecimiento de las familias.

---

[1] La gran fluctuación en la demanda que enfrenta el sector ha sido señalada como una de las posibles causas de los altos costos de construcción que exhibe Chile comparado con otros países. Véase al respecto Arellano (1976).

[2] Al hablar de déficit habitacional, siempre se estará aceptando algún estándar de vivienda como "mínimo". Este estándar es esencialmente normativo y dinámico en el tiempo. Véase Figuerola y Lavados (1983) para una breve discusión de este punto.

[3] Al igual que en Saieh (1978), se supuso que el stock de viviendas rurales permanecía inalterado a lo largo de todo el período bajo estudio. En 1984 al stock de viviendas se le agregaron 23.612 viviendas para llegar a la "oferta habitacional". Este número resulta de ponderar las viviendas iniciadas en 1983 y 1984 por su grado de avance.

Se puede concluir entonces que el esfuerzo realizado en el último período no ha sido suficiente para revertir la tendencia creciente de largo plazo del déficit habitacional en Chile.

Sin embargo; esta determinación de la magnitud del déficit no considera que pueden estar ocurriendo readecuaciones en muchas viviendas del stock existente para acomodar las familias chilenas cada vez más pequeñas. Podría ser que la tendencia secular que se observa en el número de metros cuadrados promedio de las viviendas iniciadas se dé simultáneamente en las viviendas existentes para dar cabida a más familias por vivienda.

2 La variabilidad en la construcción. De la columna (2) del cuadro 1 se puede advertir la gran variabilidad que ha experimentado la construcción de viviendas en el país. Las fluctuaciones en el número de viviendas iniciadas se pueden atribuir en parte a las fluctuaciones de la economía en general, y en parte a las variaciones de la actividad del sector público en vivienda (resultado de políticas deliberadas para el sector).[4]

Así, el nivel récord de viviendas iniciadas en 1971 obedeció al ambicioso programa de construcción comenzado en ese año por el gobierno de Allende (y que en definitiva se frustró debido a la escasez de insumos). El bajo nivel de viviendas iniciadas en 1975 obedeció a la fuerte recesión de ese año, que se tradujo en una notoria reducción de la actividad del sector público.[5] El alto nivel de viviendas principiadas en 1981 coincide, por su parte, con la culminación del "boom" expansivo vivido por la economía chilena en ese año, mientras que el nivel registrado en 1982 es reflejo de la recesión que le siguió. Sin embargo, tanto el número de viviendas iniciadas así como el número de metros cuadrados promedio construidos en 1983 reflejan, en cierto sentido, que en este año el gobierno habría jugado un papel compensador de las fluctuaciones globales de la economía.

---

[4] Debido a que dentro del gasto público generalmente se ha usado el gasto en inversión (lo que incluye viviendas) pata ajustar el presupuesto en momentos de crisis económica, las fluctuaciones debidas a shocks globales tienden a correlacionar positivamente con las provocadas por el gobierno, lo que redunda en una varianza mayor para el sector.

[5] El nivel de viviendas iniciadas no se redujo más sólo debido a que se le obligó al Sinap (en mayo de 1974 y con plazo de tres meses) a desembolsar fondos que conservaba en el Banco Central. De esta manera, se indujo una expansión de la construcción de viviendas que contrarrestó en parte la tendencia contractiva del momento (Foxley, 1984).

CUADRO Nº 1 CHILE: VIVIENDAS INICIADAS, METROS CUADRADOS POR VIVIENDA, PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO Y EL STOCK ESTIMADO DE VIVIENDAS, 1969-1984

Año	Total Viviendas Iniciadas 1	M^2 Promedio de viviendas Iniciadas 2	% Sector Privado 3	N° Famil. 31 Dic. (miles) 4	Stock estimado de viviendas 31 Dic. 5
1969	39.128	64,8	63	-	
1970	26.231	73,8	77	-	1.476.351
1971	89.203	51,1	15	-	1.499.621
1972	36.227	63,7	44	-	1.523.634
1973	37.863	61,8	45	-	1.554.077
1974	23.753	78,8	86	-	1.588.619
1975	19.482	75,7	80	-	1.633.843
1976	37.394	59,2	36	2.292,7	1.653.602
1977	25.043	68,3	44	2.336,5	1.659.811
1978	23.226	70,8	-	2.381,4	1.670.495
1979	37.614	64,1	-	2.427,7	1.680.394
1980	46.284	69,4	-	2.479,3	1.700.531
1981	54.550	72,0	-	2.522,2	1.730.567
1982	27.336	54,9	-	2.571,4	1.768.668
1983	37.724	53,6	-	2.622,0	1.788.045
1984	34.177*		-	2.673,6	1.808.216

Para 1984 sólo se disponía de información hasta septiembre, para el sector público de todo el país y para el sector privado sólo de 80 comunas seleccionadas. Comparando el nivel de septiembre de esta cifra con el del mismo mes de 1983, se observa que hasta esa fecha el nivel de viviendas iniciadas en 1984 era de un 9,4% inferior al de 1983. Aplicado este porcentaje a la cifra total de 1983 se obtiene el dato de 1984.

Fuente: Col. 1: Banco Central de Chile; *Indicadores Económicos y Sociales* 1960-1982. Para los años 1982-1983 se usó la información contenida en INE, *Boletín de Edificación* 1982, 1983. Las cifras corresponden al número de viviendas iniciadas por los sectores público y privado para el total del país. (En el caso del sector privado, se trata de una estimación del INE para el total del país basada en una encuesta a 80 comunas.) Col. 2: Misma fuente Col. 1. El promedio es sobre el total de viviendas iniciadas esto es, incluye a los sectores público y privado. Col. 3: Corresponde al número de viviendas iniciadas por el sector privado sobre el total nacional. De 1978 en adelante, la serie carece de sentido ya que debido al sistema de "proyectos precalificados" implementado por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, prácticamente la casi totalidad de las viviendas aparecen siendo iniciadas por el sector privado. Cols. 4 y 5: 1970-1976, Saieh, Alvaro; *Diagnóstico del problema habitacional chileno,* División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional, Minvu, 1978. De 1976 en adelante corresponde a cálculos de los autores usando la misma metodología de Saieh.

Asimismo, la alta variabilidad del estándar de las viviendas iniciadas (medido por los metros cuadrados promedio por vivienda) puede explicarse por el cambio que sufre a través del tiempo la participación

relativa de los sectores público y privado en la construcción de viviendas. El sector público atiende en promedio a sectores de más bajos ingresos por lo cual cuanto más alta es su participación (año 1971, por ejemplo) tanto más bajo es el estándar en promedio y viceversa (año 1974-1975, por ejemplo).[6]

III El Papel del Sector Público en Vivienda

El sector público chileno ha participado en la provisión de viviendas para distintos grupos de la población a través de diversos programas de vivienda desde hace bastante tiempo, incluso desde antes que se creara el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo en 1965.[7] Estos programas incluían en algunos casos la participación directa del Estado en la actividad constructora y el financiamiento a los beneficiarios a través de subsidio a la tasa de interés, la no reajustabilidad completa de los créditos y, a partir de 1977, a través de un subsidio por una sola vez al beneficiario para que adquiera su vivienda. A partir de 1977 el Estado participa, pues, dando un subsidio directo con el cual el beneficiario puede pagar parte de su vivienda (máximo el 75 por ciento). El resto debe desembolsarlo él mismo usando para ello su ahorro previo o un crédito con las tasas de interés y plazos del mercado de capitales.

A partir de 1978, con la creación del sistema de proyectos "precalificados", el Estado, que antes licitaba y encargaba la construcción de viviendas, establecía las normas, buscaba y adquiría los terrenos, ejecutaba y financiaba los proyectos, deja la mayoría de estas acciones, excepto las normativas, al sector privado. Bajo este sistema han operado el "subsidio habitacional" (que ha otorgado un significativo número de viviendas a estratos de ingreso medio de 1978 en adelante) y otros programas de vivienda para personas de escasos recursos como el programa de viviendas sociales y básicas. (En realidad, el subsidio habitacional tiene su reglamento propio que es similar al de los proyectos precalificados.)

Los cambios de política de 1975 han venido acompañados de un marcado descenso en el gasto público (y fiscal) en vivienda a partir de ese

---

[6] Como ya se dijo, la mayor actividad relativa del sector privado se explica por la actividad inducida por el Sinap en ese período.

[7] La sección IV (que sigue) presenta una extensa revisión de las políticas y de los planes y programas de vivienda de 1975 en adelante. Esta revisión tiene la finalidad de mostrar cuales han sido las políticas, cómo ellas han sido implementadas y qué problemas han debido enfrentar.

año.[8] Tanto el gasto realizado por el Ministerio de la Vivienda (Minvu) como el gasto público total (que incluye rubros adicionales al Minvu) han descendido notoriamente llegando a ser en 1983 cerca del 30 y el 42 por ciento, respectivamente, del gasto de 1970 (Cuadro 2).

La participación del Estados sin embargo, en términos de las viviendas que ha financiado y encargado construir para sus diversos programas, ha descendido sólo moderadamente entre 1970 y 1983 (aunque si se incluyen las viviendas construidas para el programa de subsidio habitacional, excluidas del Cuadro 3, el número total de viviendas en 1983 es seguramente mayor que el de 1970).[9] De esta forma, la reducción notoria que experimentó el gasto en vivienda, junto con el aumento en el número de unidades construidas, se explica gracias al fuerte descenso que experimentó el número de metros cuadrados por vivienda del sector público (de 52,4 m^2 en 1969 a 31,3 en 1983). Estas viviendas más baratas han sido destinadas (en una proporción cada vez mayor) a los estratos de más bajos ingresos, toda vez que los grupos que quieren (y tal vez pueden comprar) una mejor vivienda se sienten desincentivados a participar en estos programas.

IV Las Políticas de Vivienda en Chile, 1960-1984

Se presenta a continuación un resumen de las principales políticas de vivienda en Chile de 1960 a 1984. Se presta atención especial a las políticas recientes (1974-1984) que contienen los programas de vivienda objeto del análisis del impacto redistributivo, en la sección V.

1 Las Políticas Antes de 1974

Desde mucho antes de que se creara el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (Minvu) (Ley 16391 de 1965) existieron importantes iniciativas que comprometieron al sector público con el problema habitacional chileno.[10] Estas abarcaron desde la creación de instituciones implicadas directamente en la proyección y construcción de conjuntos habitacionales (por

[8] Gasto público es el que realizan todas las instituciones del sector vivienda (incluye los gastos totales, incluso los que son de cargo de los beneficiarios de los programas). El gasto fiscal es el aporte del Estado a las instituciones centralizadas del sector vivienda (excluidos el FNDR y Fondo Social).

[9] Véase la fuente (y aclaraciones que contiene) del cuadro 3 para el detalle de los programas de vivienda que dan origen a las cifras.

[10] Para una descripción detallada de estas iniciativas, véase Figuerola et al. (1977)

ejemplo la Corporación de Reconstrucción y Auxilio de 1939 y la Caja de la Habitación de 1943) hasta el otorgamiento de diversos incentivos a la actividad privada de edificación (la Ley N° 9135 o "Ley Pereira" de 1948 y posteriormente el Decreto Ley (DFL) Nº 2 de 1959).

CUADRO N° 2 CHILE: EL GASTO EN VIVIENDA
(MILLONES DE $ 1978)*

Año	Gasto del Minvu 1	Indice 2	Gasto Público en vivienda 3	Indice 4	Gasto Fiscal en vivienda 5	Indice 6
1969	–	–	12.765,8	105,7	–	–
1970	14.236,4	100	12.072,6	100,0	3.928,7	100,0
1973	17.576,3	123,5	–	–	–	–
1974	15.663,1	110,0	18.305,5	151,6	8.563,8	218,0
1975	8.721,2	61,3	11.973,6	99,2	3.502,8	89,2
1976	7.354,7	51,7	7.839,4	64,9	3.086,7	78,6
1977	9.116,7	64,0	10.287,3	85,2	3.381,3	86,1
1978	5.588,3	39,3	7.928,7	65,7	2.605,3	66,3
1979	6.669,8	46,9	7.819,1	64,8	2.850,7	72,ó
1980	7.285,7	51,2	8.813,3	73,0	3.192,2	81,3
1981	7.140,3	50,2	8.668,6	71,8	3.075,6	78,3
1982	4.863,9	34,2	5.504,5	45,6	1.094,1	27,8
1983	3.899,0	27,4	5.076,8	42,1	–	–

* Llevados a $ de 1978 por el Deflactor Implícito del Producto Geográfico Bruto.

Fuente: Col. 1: 1970-1927 corresponde a las cifras de Yáñez, José; *El gasto público en el periodo 1970-1980,* Documento de Trabajo Icheh, 1984. Desde 1978 en adelante corresponde a las cifras del Balance Consolidado del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo que se encuentran en la *Memoria Anual* (Ministerio de la Vivienda y Urbanismo) de cada año. Las cifras de ambas fuentes son perfectamente comparables una vez que las de Yáñez (1984) se pasan a nominal es por medio de su Indice de Precios al Consumidor (IPC) corregido. La col. 3 corresponde al gasto público en vivienda de acuerdo a la cobertura de Marshall, Jorge (1981). Para 1969-1979 las cifras son de Marshall (1981) y para 1980-83 de Castañeda (1984). La col. 5 corresponde al gasto fiscal tomado de los *Indicadores Económicos y Sociales* 1960-1982, Banco Central de Chile.

Durante la administración de don Jorge Alessandri (19581964) se dio especial énfasis al problema de la vivienda. El programa habitacional abarcó tres frentes: i) la erradicación de poblaciones "callampas" a lugares urbanizados de bajo costo; ii) la construcción de viviendas económicas a través de la Corporación de la Vivienda (Corvi), y iii) la financiación de viviendas a través del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (Sinap).[11]

[11] Véase al respecto Figuerola-Lavados (1983).

CUADRO Nº 3 CHILE: VIVIENDAS CONSTRUIDAS POR EL SECTOR PÚBLICO 1969 Y 1976-1983[A]

Año	N° de viviendas dirigidas a bajos ingresos		Bajos ingresos total		Por sist. de postulante
	De Minvu	Fuera de Minvu	No Sup. Prom.		Nº
	1	2	3		4
1969	–	–	–	–	–
1976	3.849	1.357	5.206	40,5	8.071
1977	3.091	1.929	5.020	44,1	8.641
1978	2.780	3.529	6.309	44,2	11.330
1979	4.381	1.566	5.947	44,7	8.369
1980	8.165	1.178	9.343	36,3	6.840
1981	7.631	2.201	9.832	28,6	5.902
1982[b]	7.629	4.970	12.599	39,3	–
1983[b]	10.363	3.126	13.489	31,3	–

Otras de Minvu	Total viviendas Minvu		Por Préstamo AID	Otras viv. fuera Minvu	Total sector público	
No	No Sup. prom.		No	Nº	No Sup. Prom.	
5	6		7	8	9	
					18.624	52,4
264	12.184	49,8	1.083	727	15.351	50,4
-	11.732	54,0	3.506	656	17.823	51,7
597	14.707	56,2	3.138	802	22.176	53,6
104	12.854	51,0	1.039	102	15.651	50,4
-	15.005	47,2	-	43	16.226	45,5
-	13.513	41,8	-	64	15.778	39,9
-	7.629	44,9	-	-	12.599	39,3
-	10.363	31,4	-	-	13.489	31,3

a No incluye casetas sanitarias ni viviendas hechas con subsidio habitacional (excepto con subsidio variable aplicado).

b A partir de 1982 cambia la forma de presentación de la información. Esto no permite estimar las viviendas de las columnas 5 y 8 por lo cual es probable que las columnas 1 y 2 tengan una leve sobrestimación para 1982–1983. Sin embargo, tanto por la tendencia histórica de las cifras como por la superficie promedio de las viviendas se puede deducir que el error no debe ser significativo.

Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Memoria Anual*, todos los años. Para 1969 se obtuvieron de la División de Política Habitacional del Minvu y no se hallan publicados. La col. 1 incluye a viviendas sociales hasta 1981. Desde 1980 en adelante incluye viviendas básicas en forma creciente así como viviendas sociales básicas financiadas a través de la modalidad de subsidio variable aplicado. La col. 2 hasta 1979 corresponde a las viviendas realizadas por los Comités Habitacionales Comunales (CHC). Posteriormente incluye a viviendas básicas financiadas por el Consejo Social de Ministros (CSM), por el Fondo Social y por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). También a partir de 1982, incluye viviendas económicas financiadas por las municipalidades (Ley 18.138 de 1982). La col. 3 = 1 + 2. La col. 4 corresponde a las viviendas asignadas por el DS No 268 de 1975. Incluye a las viviendas de tipo A y B. La col. 5 corresponde a una cuota variable de viviendas de libre asignación por el Ministerio. La col. 6 es igual a 1+4+5. La-col. 7 incluye todas las viviendas entregadas a cooperativas urbanas y rurales que fueron financiadas con el préstamo garantizado por AID. La col. 8 corresponde a viviendas especiales financiadas principalmente por el FNDR. Incluye viviendas para funcionarios públicos así como de emergencia. Finalmente, la col. 9 es igual a 6 + 1 + 7 + 8.

La Corporación de la Vivienda (Corvi), creada en 1953, tuvo a partir de 1959 la facultad de manejar los excedentes previsionales. Con estos excedentes, la Corporación construía las viviendas para asignarlas luego, con un subsidio implícito en la tasa de interés, a aquellas familias que estuvieran en los primeros lugares de una lista donde el orden de prelación lo daban ciertos requisitos de ahorro previo.

El Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (Sinap), creado en 1960, estaba formado por varias "Asociaciones de Ahorro y Préstamo" que contaban con depósitos de ahorro y préstamos de organismos internacionales (sobre todo en un comienzo). Las asociaciones otorgaban créditos hipotecarios fundamentalmente a los sectores de ingresos medios y altos. Aunque no estaba dentro de sus objetivos inicial es, a través de una reajustabilidad no completa de los préstamos, el Sistema terminó también subsidiando a los usuarios del crédito.[12] El Sinap tuvo, en términos de los recursos financieros que manejaba, una notable importancia hasta el momento de su crisis definitiva en 1975, luego de haber pasado por un período de gran auge, gracias al hecho de ser institución monopólica en la emisión de instrumentos reajustables en un contexto inflacionario (Foxley, 1984).

En 1965 la ley Nº 16.391 creó el Ministerio de la Vivienda con el fin de repartir las múltiples funciones que venía realizando la Corporación de la Vivienda (Corvi) en nuevas instituciones, cada una de ellas con objetivos específicos. Estas nuevas instituciones dependientes del Ministerio eran: la Corporación de Mejoramiento Urbano (Cormu) (encargada de la remodelación y adquisición de terrenos); la Corporación de Servicios Habitacionales (Corhabit) (encargada de la captación de ahorros y de la administración y traspaso a los usuarios de las viviendas edificadas por la Corvi) y la Corporación de Obras Urbanas (COU) (encargada de la pavimentación y del agua potable y alcantarillado de las viviendas de la Corvi). Por su parte, la Corvi quedaba a cargo de las funciones típicamente de construcción.

Debe tenerse en cuenta, además, que la Corporación de la Vivienda (Corvi) no sólo construía para los programas que administraba la Corhabit (Planes de Ahorro Popular-PAP), sino que también ejecutaba mandatos para los beneficiarios de las Cajas de Previsión con cargo a los excedentes previsionales que éstas le debían traspasar por ley. A su vez, las Cajas de Previsión les otorgaban créditos subsidiados (al igual que la Corhabit) a los

[12] Este subsidio fue financiado en forma compartida por los depositantes (que a veces recibían tasas reales de interés negativas) y el fisco a través de la Caja Central de Ahorro y Préstamo, fiscalizadora de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo. Para 1969 se estima que un 26,2% del subsidio fue financiado por l a Caja Central (Arellano, 1976).

beneficiarios de sus respectivos programas y hacían créditos a sus imponentes para que éstos pudieran reunir el ahorro previo mínimo para optar a créditos del Sinap.

Durante la administración de don Eduardo Frei (1964-1970) la estructura anterior gobernó la acción estatal en vivienda. Es decir, la Corhabit promovía soluciones habitacionales de bajo costo (encargando su construcción a la Corvi) y establecía programas de autoconstrucción y líneas de crédito a las cooperativas. Las Cajas de Previsión otorgaban créditos a sus imponentes para adquirir viviendas construidas por la Corvi, y el Sinap, a través de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, otorgaba préstamos hipotecarios. Durante este período comenzó a implementarse la "Operación Sitio", sucesora del programa de "erradicación de campamentos" de don Jorge Alessandri.

Finalmente, durante el gobierno de don Salvador Allende (1970-1973) si bien no se introdujeron cambios institucionales, los grandes problemas económicos por los que pasó el país dañaron fuertemente la estructura del sector. En particular, diversas medidas tendientes a la no aplicación de reajustabilidad a las deudas de los beneficiarios de los programas de vivienda contribuyeron a un desfinanciamiento creciente de todas las instituciones. Esto impactó más fuertemente al Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (Sinap) y fue una de las causas de su crisis posterior.

2 Las Políticas de 1974 a 1984

La política de vivienda de este período se enmarca dentro del principio de "subsidiariedad" aplicado a todas las actividades del Estado chileno: es decir, a éste le corresponde realizar acciones que beneficien a los individuos que por sus propios medios no puedan acceder a los servicios. En concordancia con este principio, en vivienda se plantea que las políticas específicas deben perseguir la atención preferente a la población de menores recursos; el estímulo al ahorro para la vivienda; la mantención de estándares de vivienda acordes con la realidad; el fomento de las cooperativas y el desarrollo habitacional con control de la expansión urbana. Con esto, "el acceso a la vivienda es un derecho que debe ganarse con el propio esfuerzo" (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1975).

La medida más inmediata de acuerdo con este esquema fue el Decreto Ley (DL) N° 539 (reglamentado por el Decreto Supremo N° 610 de 1975) que restablecía la reajustabilidad de las deudas a fin de recuperar la cartera hipotecaria de la Corhabit fuertemente resentida durante el gobierno anterior.

La liberalización del mercado financiero junto con otras medidas significó una dura competencia para el Sinap, el que se terminó virtualmente en 1974 (Foxley, 1984). Luego vinieron cambios importantes como la creación de los Comités Habitacionales Comunal es (Decreto Ley 1088 de 1975) y la reestructuración del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (Decreto Ley 1305 de 1976).

En una perspectiva de más largo plazo, el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (Minvu) optó por la ayuda por una sola vez a la demanda a través del subsidio habitacional que comenzó a operar en 1978. Mediante este sistema, el beneficiario reune un ahorro previo, se endeuda en el mercado de capitales y recurre al sector público en busca del subsidio con el que completa el financiamiento de su vivienda.[13] Este sistema, a diferencia del sistema de subsidio al crédito, permite conocer efectivamente el monto de los recursos que se entrega como ayuda. (Si se respetan las reglas de pago convenidas).

Paralelamente se creó una línea de acción para los sectores de ingresos más bajos: las "viviendas sociales" inicialmente a cargo de los Comités Habitacionales Comunales (CHC). Conceptualmente esta línea de acción debería recibir atención preferente del sector público a largo plazo.

Asimismo, se estableció una línea de acción "sucesora" de los programas antiguos de la Corporación de Servicios Habitacionales (Corhabit). Así, se formó el "Sistema de Postulantes" que constituyó, en cierto modo, un elemento de transición entre el esquema de políticas antiguo y el nuevo.

Los cambios institucionales debían acomodar al sector público para asumir los aspectos normativos y delegar los ejecutivos al sector privado. Es así como los beneficiarios del subsidio habitacional, por ejemplo, debían adquirir las viviendas en el mercado privado de edificación. Dentro de la misma tónica, entre 1977 y 1978, se reglamentó el sistema de proyectos precalificados, por el cual "...se han traspasado al sector privado la búsqueda y adquisición de terrenos, los proyectos, la responsabilidad de la ejecución, el financiamiento y los trámites y gestiones que anteriormente eran responsabilidad del Estado...".[14]

---

[13] Posteriormente se observa que no siempre el mercado de capitales ofrece líneas de crédito para los beneficiarios del subsidio. Esto obliga al sector público a otorgar créditos hipotecarios a través de sus organismos (Serviu o Banco del Estado). Veánse al respecto el DS N° 591 publicado el 4 de octubre de 1978 y el DS N° 53 de 1982.

[14] Minvu, *Memoria Anual*, 1978. Esto comienza a aplicarse al "sistema de postulantes" y a la gran mayoría de las "viviendas sociales". Un efecto estadístico de este cambio es que a partir de 1978-1979 las cifras de "viviendas iniciadas por el sector público" recopiladas por el INE no son comparables con las cifras para años anteriores.

i) **Las reformas de 1975-1976.** El gran ajuste institucional inicial se produjo en 1975 con la dictación del Decreto Ley (DL) 1088 que creó los Comités Habitacionales Comunales (CHC) y con ellos el programa de viviendas sociales; y en 1976 con la dictación del Decreto Ley (DL) 1305 que reestructuró y regionalizó el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (Minvu).

Los Comités Habitacionales Comunales (CHC) eran entidades autónomas de derecho público con personalidad jurídica, patrimonio propio y duración indefinida. Perseguían la descentralización de la acción del sector público, debiendo para ello estar organizados por un consejo comunal junto con el alcalde. La legislación les confería amplias facultades dentro de las cuales estaban las de expropiar, arrendar, vender, permutar y construir inmuebles, contratar préstamos y celebrar convenios, entre otras. Debían informar periódicamente del déficit habitacional de su comuna y proponer anualmente programas que cubrieran a lo menos el 10% del déficit. La población objeto de solución era la de tipo A (que no requería erradicación del lugar donde ella estaba viviendo) y a la de tipo B (que si requería de erradicación).

La reestructuración del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo estaba dirigida, por su parte, a compatibilizar su organización con la política de regionalización del gobierno. Dentro de este contexto, se eliminaron todas las instituciones anteriores (Corvi, Corhabit, Cormu, COU) y se crearon en su reemplazo los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanismo (Serviu). Los Serviu (uno por cada región) son entidades esencialmente ejecutoras de la normativa de nivel central dictada por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (Minvu). Tienen tres funciones básicas: i) Hacer proyectos y construcciones (función es típicamente constructoras tales como adquirir terrenos, proyectar y ejecutar urbanizaciones, contratar la ejecución de viviendas, entre otras);[15] ii) Manejar el sistema de postulaciones y asignaciones (es decir, administrar lo construido y confeccionar listas de postulación por comuna para su posterior asignación);[16] y iii) Hacer la operación financiera (es decir, administrar los recursos, fundamentalmente los asignados por el Ministerio y los asignados en mandato con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional [FNDR] y los Comités Habitacional es Comunales [CHC]).

[15] Como ya se señaló, estas funciones se ven posteriormente muy disminuidas por el sistema de Proyectos Precalificados.

[16] Esto principalmente para el “Sistema de Postulantes” que se describe más adelante y posteriormente para las viviendas sociales cuando cesan en sus funciones los Comités Habitacionales Comunales (CHC).

ii) **Las líneas de acción del período 1974-1984.** Las líneas de acción más importantes del período son: el sistema de postulantes, el programa de viviendas sociales y básicas, el subsidio habitación al y las casetas sanitarias.

a **Sistema de postulantes:** Este sistema comenzó a funcionar en 1975 (Decreto Supremo No 268). El reglamento del sistema disponía que se abriera un registro de inscripción en cada comuna donde l os postulantes debían clasificarse como A o B. A los postulantes del grupo A se les exigiría acreditar un mínimo de 600 cuotas de ahorro y un ingreso familiar no superior a los 5 ingresos mínimos y a los del grupo B un mínimo de ahorro de 1.000 cuotas y un ingreso familiar superior a los 5 ingresos mínimos.[17]

Posteriormente, al grupo B se le exigirá un mínimo de 1.600 cuotas de ahorro. Luego se asignaban las casas por comuna por orden de prelación, orden que se establecía atendiendo a los siguientes factores: por cada 100 cuotas de ahorro se daban 5 puntos; por cada año de antigüedad, 5 puntos; y por cada carga familiar, 5 puntos.[18]

El valor de transferencia de una solución habitacional debía ser el valor de tasación, expresado en Unidades Reajustables Provisionales (URP).19 Posteriormente, las deudas se expresan en "cuotas de ahorro para la vivienda" (Decreto Ley 1506 de 1976).

El sistema de postulantes sufrió varias modificaciones más adelante: se otorgó un subsidio de 200 UF a aquellos beneficiarios que optaran por pagar al contado (DS No 1170 del 30 de noviembre de 1977); y se facultó, hacia 1978, a los Servicios (Serviu) para que otorgaran el crédito complementario en UF a 12 años plazo y con un 12% de interés anual.[20]

---

[17] (Decreto Supremo 335, 19 de noviembre de 1976). El sistema de cuotas de ahorro consiste en que el valor total del inmueble se expresa en dichas unidades y se pagan dividendos hasta cancelar íntegramente el saldo de la deuda. Las cuotas de ahorro se reajustan en función del Indice de Sueldos y Salarios (ISS) más una tasa de interés del 3% anual. El ingreso mínimo es el ingreso establecido por el Decreto Ley N° 97 (22 de octubre de 1973) para empleados y obreros del sector privado no afectos a régimen especial.

[18] Son carga familiar el (la) cónyuge y los hijos menores de 18 años más otros integrantes de la familia que establece el DS N° 268.

[19] Las Unidades Reajustables Provisionales son unidades monetarias que se reajustan de acuerdo al Indice de Sueldos y Salarios (ISS) o al Indice de Precios al Consumidor (IPC) (el que aumenta menos).

[20] UF: Unidad Monetaria reajustada diariamente por el Indice de Precios al Consumidor.

Esto terminó configurando un sistema donde los beneficiarios recibían un subsidio único de 200 UF por las casas adquiridas y el saldo lo completaban con ahorro previo y un crédito, a tasa de interés no subsidiada por los Serviu. Finalmente, las inscripciones al sistema se cerraron el 4 de enero de 1978 (Decreto Supremo 1318), pero se siguió atendiendo a los postulantes que quedaron pendientes.

b **Programa de vivienda social y básica:** Este programa comenzó con la creación de los Comités Habitacionales Comunales (CHC) en 1975. Este programa se proponía dar soluciones de bajo costo (con una superficie de entre 35 y 45 metros cuadrados) a los estratos más pobres de la población.[21]

Los Comités Habitacionales Comunales debían construir las viviendas por medio de mandatos al Ministerio de la Vivienda o a particulares y su financiamiento debía provenir del impuesto habitacional del 5%, de aportes municipales, de las rentas y dividendos y de otros ingresos tales como donaciones y colectas públicas.[22] Los Comités para asignar las viviendas podían venderlas otorgando créditos de largo plazo sin intereses u ofreciéndolas en arriendo.

Las disposiciones reglamentarias establecían que el dividendo o el arriendo no podía ser superior al 15% de la renta.[23] El valor de venta de las viviendas debería ser el valor de tasación más un 10% por concepto de gastos administrativos. Este valor se expresaría en Unidades Reajustables Provisionales (URP).

En la práctica, los Comités Habitacionales Comunales (CHC) dejaron la casi totalidad de las viviendas “sociales” y “semipermanentes” que construyeron en arriendo a sus usuarios La idea original consistía en que el arriendo pagado se les consideraría como ahorro previo para una futura solución habituación al de mejor calidad. Posteriormente, cuando los Comités Habitacionales Comunales (CHC) dejaron de existir en 1979 y los Servicios Regionales de Vivienda (Serviu) heredaron sus bienes, funciones y obligaciones, las viviendas fueron vendidas a los propios arrendatarios con un subsidio de 200 Unidades de Fomento (UF) por compra al contado. El subsidio, como en el caso del sistema de “postulantes”, no puede superar el

21 Posteriormente, la superficie de las viviendas disminuye

22 Véase la Ley 16959 sucedida luego por el DL 1519/76 sobre el impuesto habitacional.

23 Véase DS N° 314 publicado en el Diario Oficial el 23 de octubre de 1975.

75 por ciento del valor de la vivienda.[24] En 1981 el Decreto Supremo Nº 16 extendió el reglamento aplicado al subsidio habitacional variable (que se describirá más adelante) para adjudicar las viviendas sociales. El subsidio consistía ahora en una ayuda estatal directa por una sola vez a las personas que vivan en extrema marginalidad habitacional (campamentos, conventillos, cites), como allegadas y otras formas. El subsidio tiene un monto máximo de 200 unidades de fomento para una vivienda cuyo valor de tasación o precio de venta sea inferior a las 266 UF y cuya superficie mínima sea de 25 metros cuadrados.[25] Esto es lo que se llama vivienda "básica", que es la primera etapa de una vivienda "social".

Para establecer el orden de prelación de los postulantes se suman : i) 1 punto por cada UF de diferencia entre 200 UF y el monto de subsidio solicitado;[26] ii) 20 puntos por cada año que lleva inscrito sin recibir subsidio; y iii) 4 puntos por cada carga familiar. El Servicio Regional de Vivienda y Urbanismo (Serviu) otorga un certificado a los postulantes elegidos pudiendo éstos optar por la modalidad del "subsidio directo" o "subsidio aplicado".

En el subsidio directo, el beneficiario compra la casa por su cuenta pagándola con el certificado, su ahorro previo y un crédito del Serviu. En el subsidio aplicado, el Servicio Regional de Vivienda y Urbanismo (Serviu) construye y asigna las viviendas imputando el certificado en el precio de venta del inmueble. En este caso también los beneficiarios pueden gozar de un crédito complementario de Serviu. El dividendo que se pague por los créditos debe ser inferior al 20% de la renta familiar.

En la práctica, la casi totalidad de las viviendas básicas entregadas hasta 1983 y mediados de 1984 fueron asignadas con un subsidio de 200 UF. Esto obedeció a que las viviendas básicas entregadas a través de esta línea de acción se enmarcaron dentro de los programas de radicación y erradicación de campamentos del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (Minvu) que abarcaban a poblaciones marginales completas.[27]

c **Programa de cooperativas:** Durante los años 1977-1980 estuvo vigente el préstamo de la Agencia Internacional para el Desarrollo

24 En 1981, el Decreto Supremo N° 118 permite que el subsidio alcance hasta el 90 por ciento para el caso de viviendas semipermanentes.

25 Se escoge el mayor de estos dos valores: tasación o precio de mercado

26 La UF el 26 de abril de 1985 era igual a 2.423,88 pesos (16,15 dólares).

27 Información obtenida de la Subdirección de Operaciones de Serviu Metropolitano.

(AID), que consistió en un préstamo de bancos americanos garantizado por la AID. El objetivo de este préstamo fue financiar la construcción de viviendas por parte de cooperativas urbanas (a través del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU) y el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (SINAP) y rurales (IFICOOP)).[28] Dentro de las condiciones del préstamo, se establecía que los socios de las mencionadas cooperativas debían tener una renta mensual no superior a los 134 dólares.

d **Subsidio habitacional:** El subsidio habitacional se creó en 1978. Se define como ". . . una ayuda estatal directa que se otorgará por una sola vez, a las personas naturales que sean jefes de familia, sin cargo de restitución por parte del beneficiario". (Art. 1° del Decreto Supremo N° 188, 22 de marzo de 1978.)

El subsidio está dirigido a jefes de familia, tales que ni él ni su cónyuge sean propietarios de una vivienda ni hayan adquirido una alguna vez a través de instituciones tales como Cajas de Previsión, Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (Sinap), Corporación de la Vivienda (Corvi), y otras donde participe el Estado. El monto del subsidio depende del tramo de tasación de la vivienda de la siguiente manera:

Tramo	Tasación	Monto subsidio
1	hasta 400 UF	200 UF
2	400 - 580 UF	170 UF
3	580 - 850 UF	150 UF

El subsidio en ningún caso deberá superar el 75% del valor de tasación de la vivienda. No se otorga subsidio a quienes comprometen más del 20% de la renta familiar para servir los créditos complementarios. En 1984, el subsidio para el primer tramo se rebajó a 180 UF, para el segundo tramo (400-580 UF) se rebajó a 150 UF y se eliminó para el tercero (Decreto Supremo Nº 92).

Cada año, y a partir de 1978, el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (Minvu) fija la cantidad de subsidios que serán repartidos para que la gente postule a ellos. En el proceso de selección se otorgan 4 puntos por

28 El Sinap se terminó definitivamente en 1979 con la suspensión de nuevos préstamos.

cada carga familiar y 1 punto por cada UF que el postulante haya ahorrado. El "ahorro previo" puede ser también un sitio (sin hipoteca) de propiedad del postulante.[29]

Si el postulante ha sido favorecido con un subsidio, el Ministerio de la Vivienda, a través de sus Servicios Regionales de Vivienda (Serviu) le entrega un certificado por el monto del subsidio. El beneficiario busca una casa en el sector privado dentro del tramo de tasación al cual optó y la paga con el certificado, su ahorro previo y un préstamo bancario.[30] El Serviu dentro de un plazo de 10 días recupera el certificado pagándole el subsidio correspondiente al vendedor. Los certificados tienen duración limitada pero, en la práctica, la vigencia de éstos ha sido prorrogada debido a que no toda la gente hace efectivo el subsidio en el plazo estipulado.

Una de las modificaciones que sufrió el sistema original del subsidio habitacional fue la de considerar en vez del valor de tasación, el precio de compraventa del inmueble para fijar el valor de la vivienda y establecer así el tramo de subsidio en que ella está.

Durante 1980 y 1981 se estrenaron a modo de plan piloto el Subsidio Habitacional Rural y el Subsidio Habitacional Variable. En ambas modalidades se establecía un subsidio máximo de 200 UF y se otorgaba 1 punto por cada UF que resultara entre el subsidio solicitado y las 200 UF. En ningún caso el subsidio debía superar el 75% del valor de la vivienda. Además, el valor de tasación de ésta debía ser inferior a las 266,6 UF.

e **Viviendas económicas y casetas sanitarias:** Por último, en 1982, se autorizó a las municipalidades a construir viviendas económicas y casetas sanitarias durante 1982-1987 (Ley 18138). Las viviendas económicas debían tener una superficie superior a 18 m2 y un costo inferior a 220 UF. Las casetas sanitarias, una superficie mínima de 6 m^2 y un costo máximo de 110 UF.[31]

El emplazamiento de estas construcciones debía estar en una superficie no inferior a 100 m2. Debían estar dotadas de una urbanización mínima

29 En el caso de postulación por cooperativas, cada miembro postula con el puntaje promedio.

30 Inicialmente se permitía que un determinado beneficiario se pudiese cambiar de tramo al momento de hacer efectivo el subsidio. Esto quedó expresamente prohibido en el DS N° 138 del 24 de septiembre de 1982.

31 Tanto los costos de las viviendas como de las casetas podían ser superiores en un 25% y un 30%, respectivamente, en las regiones extremas (I, II, XI, XII), de acuerdo al DS Nº 804 de Interior que reglamentó la ley.

con sus correspondientes conexiones domiciliarias a l os servicios de utilidad pública (electricidad, agua potable y alcantarillado). La construcción de las viviendas y casetas se podía hacer por mandato municipal directo o por intermedio del Servicio Regional de Vivienda y Urbanismo respectivo.

El precio de venta de las viviendas y casetas debía ser igual a su costo. Las cuotas fluctuarían entre 0,24 - 0,72 UF para las casetas y 0,69 - 2 UF para las viviendas en un plazo de 12 años. Si los beneficiarios tenían ahorro previo, la cuota disminuirla pudiendo alcanzar así el mínimo establecido. La diferencia entre el valor presente de las cuotas y el costo de las viviendas debía corresponder a subvención municipal.

iii) Los cambios mas recientes. Durante 1984 ocurrieron tres cambios de importancia. El primero, ya mencionado, es la modificación del sistema de subsidio habitacional (Decreto Supremo 92, 1984): se reducen los montos de subsidio entregados y se eliminan los subsidios para viviendas de tasación superior a 580 UF. Esto traerá cambios importantes en la composición por nivel socioeconómico de los beneficiarios del sistema.

El segundo es la modificación que ocurre en la línea de la vivienda básica: hasta 1983 estas viviendas habían sido asignadas por decisión es planificadas de cada Serviu y las soluciones habían estado dirigidas a grupos que vivían en condiciones de "extrema marginalidad urbanas ("callampas" y "campamentos") perfectamente identificables en los planes del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (Minvu). Sin embargo, quedaban fuera numerosas familias que no eran fácilmente identificables y que vivían en condiciones habitacionales mínimas (en calidad de "allegados", en conventillos o cites). Para atender a estos sectores se dictó el DS 62 de 1984, que permitió a estas familias postular a soluciones de vivienda básica ofrecidas por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (Minvu); Para esto se estableció la apertura de registros en los distintos Serviu y la clasificación de los postulantes en el índice municipal CAS.[32] De la misma forma, se reglamentó un sistema de puntaje para la postulación que está en función del nivel de ahorro, de las cargas familiares v del índice CAS. Las viviendas básicas que se asignen a través de este nuevo sistema estarán afectas a un subsidio equivalente al 75% del valor de la vivienda y de un monto no superior a las 180 UF. (También para la línea tradicional de vivienda básica se rebajó el monto máximo de subsidio desde 200 a 180 UF.)

[32] El índice CAS resulta de aplicar una encuesta en todas las comunas del país para establecer diversas características socioeconómicas de las familias. La encuesta contiene preguntas de vivienda, salud, educación y trabajo de cada uno de los miembros de la familia.

El tercero, y tal vez el más importante, es el que establece una línea de acción en vivienda dirigida a los sectores de ingresos que atendía el antiguo Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (Sinap) y que durante este período no habían recibido (ni se pensaba que deberían recibir) especial atención del sector público. Es así como el DS 74 de 1984 creó el "Sistema de Ahorro y Financiamiento" (SAF). Este nuevo sistema básicamente busca integrar a la gente en planes de ahorro para la vivienda en el sistema bancario. Pasada esta etapa, la persona podrá optar a subsidios que fluctúan entre 30 y 130 UF. El puntaje para la selección de los beneficiarios es función directa de las cargas familiares así como del monto y antigüedad del ahorro, y varia inversamente con la cantidad del subsidio solicitado. A través de este sistema se pueden adquirir viviendas nuevas o usadas de hasta un máximo de 2.000 UF.

En este sistema, al igual que en el del subsidio habitacional tradicional, el sector público se limita a normar con respecto al ahorro previo y al sistema de prelación para la obtención del subsidio, pero toda la operación de búsqueda de vivienda así como la transacción ulterior corren por parte del sector privado.

El SAF, que recién comienza a operar, ha despertado interés en l os intermediarios financieros así como en las constructoras ya que con tiene una cláusula que protege contra la liquidación de letras hipotecarias a un valor inferior al monto del préstamo por el cual fueron emitidas.

iv) Algunas conclusiones de este período. De las líneas de acción ya detalladas se podría señalar que tanto el subsidio habitacional como la vivienda social y básica corresponden propiamente a la estrategia de largo plazo plenamente concordante con los principios rectores que gobiernan al sector vivienda en este periodo. En ambos esquemas se perfilan dos elementos comunes de importancia: i) conocer la ayuda concreta que se está dando y a quién, lo que implica optar por la ayuda directa en lugar del subsidio al crédito, y ii) hacer que el beneficiario aporte su esfuerzo ya sea a través del ahorro previo o del endeudamiento para cubrir el saldo.

En el caso de las viviendas sociales y básicas se observa también una acción bastante dinámica de parte del Estado participando éste directamente en la asignación de las viviendas. Esto se debe al parecer a que el mercado no ha ofrecido soluciones habitacionales de las requeridas en la línea de "vivienda social".[33] Asimismo, en el caso del subsidio habitacional ha sido

[33] Una evidencia en este sentido ha sido la muy baja tasa de cobro del "subsidio habitacional variable" que, a diferencia de la vivienda básica, no cuenta con la modalidad de "subsidio aplicado" ya discutido anteriormente.

necesaria también la labor del Estado en el otorgamiento de créditos complementarios, sea por parte de los Servicios Regionales de Vivienda (Serviu) o por parte del Banco del Estado ya que el mercado de capitales no ha ofrecido suficientes líneas de crédito a este tipo de beneficiarios.

Un punto interesante de destacar es que a lo largo del período se han reducido los estándares de las soluciones ofrecidas: las viviendas sociales de los Comités Habitacionales Comunales (CHC) que inicial mente tenían superficies que fluctuaban entre 35 y 45 m^2, reducen su superficie mínima a 25 m^2 y las viviendas municipales a 18 m^2. Las soluciones ofrecidas con el subsidio habitacional deben haber reducido su standard puesto que, si bien sólo en 1984 se eliminó el tramo de 500-850 UF, antes de este año se cambió la tasación oficial por el valor de mercado para establecer los tramos, y se prohibió la posibilidad de cambiarse de tramo al momento de hacer efectivo el subsidio.

Frente a todas estas medidas tendientes a una mayor focalización de los subsidios entregados hacia los sectores de más bajos ingresos, aparece como discordante el DS 74 de 1984, el cual contempla subsidios (aunque de un monto menor) incluso para los adquirentes de viviendas de hasta 2.000 UF. Es prematuro hacer un juicio al respecto pero pareciera que la creación del SAF, más que responder a la filosofía global del gobierno en materia de vivienda, está pensada como estrategia de más largo plazo tendiente a aumentar los niveles de ahorro del país.

V El Impacto Redistributivo de los Programas en 1969 y 1980-1983[34]

Es bastante difícil evaluar el impacto redistributivo que en un momento dado del tiempo tiene el gasto del Estado en vivienda y otros sectores sociales (Foxley et al., 1977; Arellano, 1976). Se deben hacer numerosos supuestos sobre el destino que tienen varias partidas de gasto no fácilmente identificables según sus beneficiarios (y que carecen por tanto de información de ingresos con la cual pueda calzarse el gasto). Asimismo, se deben usar distribuciones de ingreso relativas a la población total no del todo confiables con las cuales es preciso cruzar la distribución de ingresos por programa de los beneficiarios.

[34] Se miden sólo los impactos directos, dejando de lado los indirectos que pueden ocurrir, por ejemplo, a través del cambio en el valor de las viviendas existentes cuando se traslada (o se radica) una población de un lugar a otro o se mejora la infraestructura existente. Este comentario se lo debemos a Francisco J. Labbé, quien se encuentra estudiando algunos efectos indirectos.

Para obviar algunas de estas dificultades se investigan aquí para 1980-1983 solamente las partidas de gasto identificables según sus beneficiarios para los cuales exista (o sea posible inferir) su ingreso; y se utilizan dos distribuciones de ingreso de la población chilena: la distribución que resulta de la encuesta de presupuestos familiares del INE de 1969 (actualizada a 1980-1983) que usa Arellano (1976 y 1982) y la que resulta de las encuestas del Departamento de Economía de la Universidad de Chile para el Gran Santiago. Esto permite tener una idea de lo sensibles que son los resultados a los supuestos sobre la distribución de ingresos.

Para cada partida de gasto (o programa de vivienda) del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo se contabiliza solamente el monto del subsidio, descontando por tanto la parte del gasto registrado por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (Minvu) que es de cargo del beneficiario. Se supone que éste cumple con los pagos acordados y que no recibe (o recibirá) un subsidio adicional por el no pago total de las deudas.

Los programas escogidos para el análisis son él del sistema de postulantes, el de viviendas sociales y básicas, el del subsidio habitacional y el de casetas sanitarias para 1982 y 1983. Quedan fuera algunos programas de menor importancia como son el de saneamiento de poblaciones y equipamiento comunitario y el de saneamiento de títulos (del Ministerio de Bienes Nacionales) que afectan también la distribución del subsidio por estrato socioeconómico.

Si bien la mayoría de estos programas empezó en 1975, el análisis redistributivo se hace sólo a partir de 1980 debido a que para años anteriores a 1980 no es posible conseguir información (excepto para el subsidio habitacional) sobre el ingreso de los beneficiarios. El impacto redistributivo de cada uno de los programas (y de los programas en conjunto) en 1980-1983 se compara con los programas existentes en 1969, año para el cual hay información sobre los aspectos redistributivos de los programas en vivienda.[35]

A Los Resultados Principales: 1969 y 1980-1983

El cuadro 4 muestra cuánto del subsidio total en vivienda fue al 30 por ciento más pobre, al 30 por ciento intermedio y al 40 por ciento más rico de la población chilena en 1969 y 1980-1983 según la distribución de ingresos del INE (usada por Arellano, 1976) y la del Departamento de

[35] Véase Arellano (1976).

Economía de la Universidad de Chile. En ambos casos puede observarse que a partir de 1982: i) Aumentó notablemente el porcentaje de los subsidios en vivienda que fue al 30 por ciento más pobre (porcentaje que se había mantenido bajo y estable en 1969 y 1980-1981); cambió sólo moderadamente el que fue al 30 por ciento intermedio; y disminuyó considerablemente el que fue al 40 por ciento más rico de la población. ii) Debido a estos cambios, el monto de los subsidios que recibió el 30 por ciento más pobre disminuyó mucho menos que el que recibieron los dos grupos restantes, especialmente el grupo de más altos ingresos; y iii) Las mejoras recientes (a partir de 1982) ocurrieron debido a que tomó importancia el programa de vivienda social y básica y cedió el sistema de postulantes y el subsidio habitacional que son programas poco redistributivos.

No obstante las similitudes anotadas, existe una notoria diferencia en los resultados con las dos distribuciones de ingreso usadas. El porcentaje y el monto del subsidio que recibe el 30 por ciento más pobre son mucho menores en la metodología de Arellano (1976) que en la que usa los datos del Departamento de Economía. Según esta última metodología, se habría logrado en 1982 y 1983 una notoria mejoría en la focalización del subsidio a los grupos más pobres de la población. Esta metodología es probablemente la que más se aproxima a la realidad de estos años (1982 y 1983), como se verá en detalle más adelante.[36]

Las diferencias en el impacto redistributivo que se observan entre programas (Cuadros 5 y 6) se han debido, en parte, a las diferencias en los criterios de selección de los beneficiarios que presentan los programas y, en parte, al tipo de soluciones que cada programa ofrece. En el caso de las viviendas sociales y básicas y casetas sanitarias, los beneficiarios han sido seleccionados atendiendo a su condición previa de vivir en campamentos (fácilmente identificables por el Ministerio), y en su mayoría fueron radicados en el mismo lugar o erradicados en conjunto. Las soluciones ofrecidas son modestas (valor no superior a 200 UF por vivienda) pero representan una mejora substancial en relación a la situación en que vivían antes esas familias. En el caso del sistema de postulantes y, en especial, en el de subsidio habitacional, hay exigencias de ahorro previo y además las viviendas a las que la persona puede optar son más costosas (hasta 850 UF en el subsidio habitacional).

El relativamente alto standard de la vivienda a que se puede aplicar el subsidio habitacional ha atraído a personas de ingresos medios y altos y esto

[36] Ver Apéndice 1 y la discusión de los problemas de la Encuesta INE, 1968 en Chaigneau (1976).

puede ser una explicación del poco impacto redistributivo de este subsidio.[37] Esto es confirmado por el subsidio habitacional variable aplicado en 1981, que a pesar de tener una regla regresiva (más puntos acumulados cuanto menor sea el subsidio solicitado) tuvo un fuerte impacto redistributivo debido seguramente al bajo standard de la vivienda a la que era aplicable (valor menor a 260 UF). Este bajo standard actuó como un "filtro" para desalentar la postulación de personas de más altos ingresos. Otra explicación del poco impacto Distributivo que ha tenido el subsidio habitacional es que hasta recientemente (1982) las personas favorecidas podían cambiarse de trame de subsidio al momento de hacerlo efectivo. Con esta posibilidad, personas de relativamente altos ingresos aplicaban al subsidio más alto para las viviendas más baratas (donde debían asignarse 5.000 de los 10.000 subsidios anuales) y luego, una vez obtenido, se cambiaban de tramo sacrificando algo del subsidio pero obteniendo una mejor solución habitacional.[38] Este comportamiento puede ser la explicación de por qué el subsidio otorgado en promedio es mayor que el subsidio pagado que se observa en las estadísticas del Minvu; así como de la más redistributiva distribución de los beneficios que se observa en el 6° llamado del subsidio habitacional donde no se permitía el cambio de tramo y la vivienda se tasaba a su valor comercial.[39]

En síntesis, con la información analizada aquí a partir de 1982 se ha incrementado apreciablemente el monto (y porcentaje del subsidio total en vivienda) que va al 30 por ciento más pobre de la población. Este resultado se debe a que han aumentado los recursos en los programas de viviendas sociales y básicas y de casetas sanitarias que por sus sistemas de postulación y el tipo de solución que ofrecen llegan principalmente a los más pobres. El sistema de postulantes que terminó en 1981 y el subsidio habitacional que empezó en 1978 y continúa todavía, al ofrecer viviendas de más alta calidad, al permitir el cambio de tramo, y al tener viviendas tasadas por debajo

[37] Además, el valor de tasación (que es el que se aplicaba para establecer los tramos) estaba seguramente por debajo del precio de mercado de la vivienda.

[38] De los 10.000 subsidios que se repartirían cada año, 5.000 serían de 200 UF (aplicable en viviendas de hasta 400 UF); 3.500 de 170 UF (viviendas de entre 400 y 580 UF) y 1.500 de 150 UF (viviendas de entre 580 y 850 UF). Con este mecanismo se esperaba beneficiar más a los estratos de más bajos ingresos que postularían a viviendas más baratas.

[39] Es bastante probable también que en el caso del subsidio habitacional, los postulantes declaren un mayor ingreso que el que tienen para poder postular a una vivienda de mayor costo debido a que ellos deben acreditar un ingreso cuyo 20% permita pagar el dividendo mensual.

CUADRO N° 4 CHILE: DISTRIBUCIÓN ABSOLUTA Y RELATIVA DE LOS SUBSIDIOS OTORGADOS EN VIVIENDA EN 1969 Y 1980-1983
(MILLONES DE PESOS DE 1978, DEFLACTOR IMPLÍCITO DEL PGB)

Distrib. ingresos*	1969	%	1980	%	1981	%	1982	%	1983	%
A: Con los puntos de corte usando datos de Encuesta INE, 1969 (actualizada).										
30	682,6	11,0	334,3	14,3	432,5	16,9	587,8	30,9	727,4	33,2
30	2190,9	35,5	940,4	40,2	885,4	34,5	726,4	38,1	833,8	38,1
40	3298,7	53,5	1.066,8	45,5	1248,5	48,6	589,7	31,0	628,6	28,7
Total	6172,2	100,0	2.341,5	l00,0	2566,4	100,0	1903,9	100,0	2189,8	100,0
B: Con los puntos de corte usando datos del Departamento de Economía (Ingresos de mayo de cada año).										
30	1336,0	21,6	477,9	20,4	693,4	27,0	921,7	48,4	1108,1	50,6
30	2294,2	37,2	929,9	39,7	805,1	31,4	584,8	30,7	703,8	32,1
40	2542,0	41,2	933,7	39,9	1067,8	41,6	397,4	20,9	377,9	17,3
Total	6172,2	100,0	2.341,5	100,0	2566,3	100,0	1903,9	100,0	2189,8	100,0

Fuente: Para 1969 IOS cálculos se basan en el cuadro 7 convertidos los escudos a pesos de 1978. Para los demás anos, el método de cálculo de los datos se explica en el texto.

* Distribución de familias de menores a mayores ingresos.

de su valor comercial, generaron una considerable filtración de recursos hacia los grupos de ingresos medio y alto de la población en 1980-1983.[40]

B Metodología de Cálculo

Se describe a continuación la metodología usada para el cálculo de las distribuciones del subsidio en viviendas por tramos de ingreso (30 por ciento más pobre, 30 por ciento intermedio y 40 por ciento más rico) por programas en 1969 y en 1980-1983.

1 Los programas de vivienda en 1969

Arellano (1976) presenta información sobre la distribución de subsidios por tramos de ingreso para las líneas de vivienda (y operación sitio)

[40] Recuérdese que en 1984, además de los cambios señalados, el subsidio habitacional de 160 UF para el tramo 580-850 UF fue eliminado.

CUADRO N° 5 CHILE: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS SUBSIDIOS EN VIVIENDA POR PROGRAMA POR ESTRATO DE INGRESO DE LOS BENEFICIARIOS, 1980-1983
(LÍMITES CON DATOS ACT. ENCUESTA INE, 1969)
(PORCENTAJES)

Programa	Estrato de ingreso (menora mayor)	1980	1981	1982	1983
a Sistema de postulantes	30				
	30	35	35		
	40	65	65		
b Vivienda social	30	23,8	23,8	23,8	
	30	63,9	63,9	63,9	
	40	12,3	12,3	12,3	
c Vivienda básica	30	37,3	37,3	37,3	37,3
	30	46,1	46,1	46,1	46,1
	40	16,6	16,6	16,6	16,6
d Subsidio habitacional	30	5,8	4,7	11,5	12,4
	30	25,5	16,6	20,7	26,6
	40	68,7	78,7	67,8	61,0
e Casetas sanitarias	30			100	100
	30				
	40				
Total	30	14,5	16,9	30,9	33,2
	30	40,6	34,5	38,1	38,1
	40	44,9	48,6	31,0	28,7

Fuente: Cálculo de los autores como se explica en el texto.

vigentes en 1969 (Cuadro 7). La información se refiere a los subsidios efectivos otorgados entre ellos subsidios directos e in directos (a través de la tasa de interés). Supone que los beneficiarios pagan oportunamente, según lo pactado, los saldos adeudados y que no habrá subsidios adicionales debido al no pago total o a la reajustabilidad incompleta de las deudas.[41]

[41] Sin embargo, en 1970-1973, debido a la fuerte inflación de esos años, hubo un notable aumento de los subsidios a los deudores debido a la reajustabilidad incompleta de las deudas y al aumento de la cartera vencida. Estos subsidios no se tienen en cuenta aquí, pero modificaron seguramente la distribución de los subsidios otorgados, aumentando la participación de los estratos de mayores ingresos (que eran los mayores deudores). Como se explicará más adelante, una situación similar (aunque seguramente de proporciones mucho menores) puede haberse presentado a partir de 1981 con el aumento de la cartera vencida y los programas de repactación de las deudas hipotecarias que han ocurrido.

CUADRO Nº 6 CHILE: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS SUBSIDIOS EN VIVIENDA POR ESTRATOS DE INGRESO DE LOS BENEFICIARIOS (1980-1983) (LÍMITES CON DATOS DEPTO. DE ECONOMÍA) (PORCENTAJES)

Programa	Estrato de ingreso (menora mayor)	1980	1981	1982	1983
a Sistema de postulantes	30	—	—	—	—
	30	35	35	—	—
	40	65	65	—	—
b Vivienda social	30	23,8	23,8	23,8	—
	30	63,9	63,9	63,9	—
	40	12,3	12,3	12,3	—
c Vivienda básica	30	60,2	60,2	60,2	60,2
	30	35,6	35,6	35,6	35,6
	40	4,2	4,2	4,2	4,2
d Subsidio habitacional	30	9,9	8,8	20,0	20,3
	30	31,6	19,5	18,8	29,9
	40	58,5	71,7	61,2	49,8
e Casetas sanitarias	30	—	—	100	100
	30	—	—	—	—
	40	—	—	—	—
Total	30	20,5	27,0	48,4	50,6
subsidios	30	40,2	31,4	30,7	32,1
	40	39,3	41,6	20,9	17,3
Total		100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Cálculo de los autores como se explica en el texto.

Los programas considerados son los de la Corporación de la Vivienda (Corvi), los de la Corporación de Servicios Habitacionales (Corhabit), los de la Corporación de Mejoramiento Urbano (Cormu) y los del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (Sinap). Los puntos de corte de los ingresos (es decir, los montos máximos hasta los cuales se ubican el 30 por ciento más pobre y el 30 por ciento intermedio) son, según Arellano (1976), de 1 y 2 sueldos vitales, respectivamente. Según los datos del Departamento de Economía, los puntos de corte son de 1. 298 y 2.597

CUADRO Nº 7 CHILE: DISTRIBUCIÓN DE SUBSIDIOS LÍNEAS DE VIVIENDA, 1969
(MILLONES DE ESCUDOS DE 1969)

Distribución de familias de men. a may. ingresos (%)	Corporación de la Vivienda (Coni)	%	Corporación Serv. Habitac. (Corhabit)	%
A Con los puntos de corte usando datos de la Encuesta INE, 1969.				
30	55,1	8,4	50,6	26,9
30	231,5	35,3	102,2	54,3
40	369,4	56,3	35,5	18,8
100	656,0	100,0	188,3	100,0
B Con los puntos de corte usando datos del Departamento de Economía para 1969.				
30	124,1	18,9	81,8	43,1
30	250,5	38,2	87,5	46,5
40	281,4	42,9	19,7	10,4
100	656,0	100,0	188,3	100,0

sueldos vitales para los mismos tramos de ingreso.[42] Estos puntos de corte más altos que los de Arellando hacen que aumente significativamente el impacto redistributivo de los programas en 1969 (Cuadro 7, parte B).

2 Los Programas de Vivienda en 1980-1983

Los programas considerados para este período son los del sistema de postulantes, el de viviendas sociales y básicas, el de subsidio habitacional y el de casetas sanitarias. Para cada uno de ellos se elabora una distribución de beneficios según los tramos de ingreso que usa Arellano (1976 y 1982) y los del Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

El cálculo de los subsidios por programa se realiza en tres pasos: i) con base en numerosos antecedentes sobre el tipo de beneficiarios por programa, se establece el porcentaje de los subsidios que iría a cada tramo

[42] Los datos del Departamento de Economía para los limites de ingreso por deciles son tomados de Heskia (1980), p. 196. Según estos datos, el 30 por ciento más pobre ganaba menos de $ 960 y el 30 por ciento siguiente, menos de $ 1. 921, en pesos de 1976. Pasando estas cifras a pesos de 1969 y considerando que un sueldo vital era igual a 0,4775 peso de ese año (Banco Central, *Indicadores Económicos y Sociales, 1960-1980)* se tienen los limites para el tercero y sexto deciles de 1,298 y 2,597 sueldos vitales, respectivamente.

Corporación Mejor. Urbano (Cormu)[a]	%	Sistema Nac. Ahorro y Préstamo (Sinap)[b]	%	Total	Dist. Porcentual %
2,0	2,4	—	0,0	107,7	11,1
10,8	13,0	1,2	2,6	345,7	35,5
70,0	84,6	45,6	97,4	520,5	53,4
82,8	100,0	46,8	100,0	973,9	100,0
5,2	6,3	0,4	0,9	210,8	21,6
17,7	21,4	6,3	13,4	362,0	37,2
59,9	72,3	40,1	85,7	401,1	41,2
82,8	100,0	46,8	100,0	973,9	100,0

a Incluye sólo las líneas de remodelación y adquisición.

b Incluye sólo el subsidio financiado por la Caja Central.

Fuente: La parte A del cuadro se basa en Arellano (1976), Anexo 1. La parte B son cálculos de los autores con base en los datos de distribución de ingreso del Departamento de Economía de la Universidad de Chile, publicados por Heskia (1980), y los datos de Arellano (1976) para los mismos programas.

de ingreso; ii) con información del Ministerio de la Vivienda se determina el número de viviendas entregadas por cada programa en los distintos años, y iii) con antecedentes también del Ministerio de l a Vivienda (parciales en algunos casos) se determina el monto del subsidio recibido efectivamente por cada beneficiario (en la mayoría de los programas, excepto el subsidio habitacional y casetas sanitarias se supone que el subsidio recibido es de 200 UF por beneficiario). El resumen de la información base de los cálculos está en los cuadros 5-6, 8-10 y en el cuadro 11 donde se encuentran los puntos de corte con los datos de Arellano (actualizados a 1978-1983) y los del Departamento de Economía para cada uno de estos años.[43] A continuación, se describen los detalles de cálculo y los antecedentes respectivos por programa.

[43] Para llevar las cifras de 1969 a 1978-1983 se usa el Indice de Sueldos y Salarios (ISS) del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) como lo hace Arellano (1982). (Debe recordarse que el ISS presenta varios problemas entre ellos problemas de representatividad de la muestra y de la no corrección por cambios en “calidad” del trabajo a lo largo del tiempo).

CUADRO Nº 8 CHILE: NÚMERO DE VIVIENDAS TERMINADAS EN LOS DISTINTOS PROGRAMAS Y MONTO DEL SUBSIDIO HABITACIONAL PAGADO, 1980-1983 (NÚMERO DE VIVIENDAS Y MONTO EN UNIDADES DE FOMENTO, UF)

Programas	1980	1981	1982	1983
a Sistema de Postulantes	6.840	5.902	—	—
b Vivienda Social	4.434	890	520	—
c Vivienda Básica	4.909	8.942	12.079	13.489
d Subsidio habitacional, subsidios pagados (en miles de UF de cada año)				
1er llamado	617,7	156,4	64,8	15,9
2° llamado	734,5	678,7	157,4	22,4
3er llamado	—	589,1	556,0	176,7
5° llamado	—	156,2	287,2	385,6
6° llamado	—	—	—	594,5
Total subsidios pagados	1.352,2	1.480,4	1.065,4	1.195,1

Fuente: Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (Minvu), Memoria Anual, varios años. (UF = 2.423,88 pesos o 16,15 dólares, 26 de abril de 1985.)

a Sistema de postulantes

No se conoce la distribución de ingresos de los beneficiarios de este programa. Se sabe, sin embargo, por el reglamento de postulación , que los postulantes tipo A debían acreditar ingresos mensuales inferiores a 5 ingresos mínimos y un mínimo de 600 cuotas de ahorro; los postulantes tipo B debían acreditar ingresos mensuales superiores a 5 ingresos mínimos y un mínimo de 1.000 (aumentado después a 1.600) cuotas de ahorro. Un ingreso mínimo equivalía a 182 pesos al momento de la publicación del reglamento de tal manera que los postulantes tipo B se encontrarían en el tramo del 40 por ciento de mayor ingreso de la población.[44] Los antecedentes del Ministerio de la Vivienda indican, además, que el 70 por ciento de las viviendas

[44] Según los tramos de ingreso y puntos de corte de Arellano (1976) y los del Departamento de Economía en 1969, el 40 por ciento de mayores ingresos ganaba más de dos sueldos vitales. Suponiendo que la distribución del ingreso no ha cambiado entre 1969 y 1980-1981 y actualizando el sueldo vital con el Indice de Sueldos y Salarios del INE, se llega al resultado descrito en el texto. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que la información de 1969 proviene también de encuestas de hogares por lo que los datos de ingreso pueden estar subestimados. Esta subestimación hace que los puntos de corte para el 30 por ciento intermedio y 40 por ciento más alto sean más bajos de lo que debieran ser. Esto introduce un sesgo antirredistributivo de los programas que se discutirá en detalle más adelante.

CUADRO Nº 9 CHILE: DISTRIBUCIÓN DE LOS SUBSIDIOS EN VIVIENDA POR ESTRATOS DE INGRESO DE LOS BENEFICIARIOS, 1980-1983
(LÍMITES CON DATOS ENC. INE ACTUALIZADOS)
(MILES DE UNIDADES DE FOMENTO, UF DE CADA AÑO)

Programa	Estrato de ingreso (menor a mayor)	1980	1981	1982	1983
a Sistema de postulantes	30	—	—	—	—
	30	478,8	413,1	—	—
	40	889,2	767,3	—	—
Total		**1.368,0**	**1.180,4**	**—**	**—**
b Vivienda Social	30	211,1	42,4	24,8	—
	30	566,7	113,7	66,5	—
	40	109,1	21,9	12,8	—
Total		**886,9**	**178,0**	**104,1**	**—**
c Vivienda básica	30	366,2	667,1	901,1	1.006
	30	452,6	824,5	1.113,7	1.243,7
	40	162,9	296,9	404,1	447,8
Total		**981,7**	**1.788,5**	**2.415,9**	**2.697,8**
d Subsidio habitacional	30	77,8	70,2	122,6	147,8
	30	344,8	245,1	219,9	317,8
	40	929,4	1.165,0	722,8	729,3
Total		**1.352,0**	**1.480,3**	**1.065,3**	**1.194,9**
e Casetas sanitarias	30	—	—	84,4	208
	30	—	—	—	—
	40	—	—	—	—
Total			**84,4**	**208**	
Total Subsidios	30	655,1	779,7	1.132,9	1.362,1
	30	1.842,9	1.596,4	1.400,1	1.561,5
	40	2.090,6	2.251,1	1.136,7	1.177,1
		4,588,6	**4.627,2**	**3.669,7**	**4.100,7**

Fuente: Cálculos de los autores como se explica en el texto.

terminadas por este sistema son para los postulantes tipo A y el resto para los del tipo B. Suponiendo (aunque sin mayores antecedentes cuantitativos) que la mitad de los beneficiarios tipo A pertenece al 30 por ciento intermedio y el resto al 40 por ciento de mayor ingreso (dado el sesgo antirredistributivo de los puntos de corte escogidos) se calcula la proporción de los subsidios que iría a cada tramo de ingreso. Se supone que estas proporciones son las mismas en 1980 y 1981. Con el número de viviendas entregadas

CUADRO Nº 10 CHILE: DISTRIBUCIÓN DE LOS SUBSIDIOS EN VIVIENDA POR ESTRATOS DE INGRESO DE LOS BENEFICIARIOS, 1980-1983
(LÍMITES CON DATOS DEPTO. ECONOMÍA)
(MILES DE UNIDADES DE FOMENTO, UF DE CADA AÑO)

Programa	Estrato de ingreso (menor a mayor)	1980	1981	1982	1983
a Sistema de postulantes	30	—	—	—	—
	30	478,8	413,1	—	—
	40	889,2	767,3	—	—
Total		**1.368,0**	**1.180,4**	**—**	**—**
b Vivienda Social	30	211,1	42,4	24,8	—
	30	566,7	113,7	66,5	—
	40	109,1	21,9	12,8	—
Total		**886,9**	**178,0**	**104,1**	**—**
c Vivienda Básica	30	591,0	1.076,6	1.454,4	1.624,1
	30	349,5	636,7	860,0	960,4
	40	41,2	75,2	101,5	113,3
Total		**981,7**	**1.788,5**	**2.415,9**	**2.697,8**
d Subsidio habitacional	30	134,4	131,1	213,0	243,1
	30	427,3	288,2	200,7	357,8
	40	790,3	1.061,0	651,6	594,0
Total		**1.352,0**	**1.480,3**	**1.065,3**	**1.194,9**
e Casetas sanitarias	30	—	—	84,4	208,0
	30	—	—	—	—
	40	—	—	—	—
Total		**—**	**—**	**84,4**	**208,0**
Total Subsidios	30	936,5	1.250,1	1.776,6	2.075,2
	30	1.822,3	1.451,7	1.127,2	1.318,2
	40	1.829,8	1.925,4	765,9	707,3
		4.588,6	**4.627,2**	**3.669,7**	**4.100,7**

Fuente: Cálculos de los autores como se explica en el texto.

(cuadro 8) se calcula finalmente el monto total del subsidio por tramos de ingreso de los beneficiarios, suponiendo que el subsidio por vivienda era de 200 Unidades de Fomento. Esta cifra sale de analizar información del Ministerio de la Vivienda que indica que el 95 por ciento de los beneficiarios se habría acogido al Decreto Supremo No 1170 de 1977 por el que se permitía a los beneficiarios optar por un subsidio de 200 UF por compra al contado.[45]

[45] Ver Minvu, *Informativo Estadístico (mensual)*, varios números.

CUADRO N° 11 LÍMITES DE INGRESO FAMILIAR DEL TERCER Y SEXTO DECILES SEGÚN DATOS DEL INE DE 1969 Y DEL DEPTO. DE ECONOMÍA (CIFRAS EN UF DE CADA AÑO, EXCEPTO PARA 1969)

Años	Según datos INE Act. Tercer decil 1	Sexto decil 2	Según datos Depto. Economía Tercer decil 3	Sexto decil 4
1969	(1 sueldo vital)	(2 sueldos vitales)	1,298 s. vital	2,597 s. vitales
1978	4,75	9,5	5,6	11,1
1979	5,2	10,4	6,4	12,9
1980	5,75	11,5	6,2	12,4
1981	5,9	11,8	8,4	16,3
1982	6,2	12,4	6,5	14,5
1983	5,4	10,8	5,7	12,7
1984	5,4	10,8	5,7	12,7

Fuente: Columnas 1 y 2 de acuerdo a Arellano (1982). Columnas 3 y 4 cifras tomadas de la encuesta de ingresos de la Universidad de Chile publicadas por Heskia (1980) y datos no publicados proporcionados por L. Riveros para 1980-1982. Las cifras para 1982-1984 de las columnas 1 y 2 de 1983-1984 de la 3 y 4 fueron calculadas aplicando a los de 1981 v 1982 el crecimiento en el Indice de Sueldos y Salarios (ISS) del INE, convirtiendo los pesos de cada año en UF con el valor de la UF al 30 de junio de cada año.

b Vivienda Social

Arellano (1982) provee la información sobre la distribución de l os subsidios por tramos de ingreso de este programa que se presenta en el cuadro 5.[46] Se supone en este estudio que tal distribución no cambia de 1980 a 1983 y que esta distribución porcentual permanece inalterada (en ausencia de información detallada que permite corregirla) con los limites de ingreso (más altos) de la Encuesta del Departamento de Economía.

c Viviendas Básicas

El Ministerio de la Vivienda y Urbanismo entregó estas viviendas en 1980-1983 en su gran mayoría por el sistema del subsidio variable aplicado. En vista de que no se conoce la distribución de ingresos de los beneficiarios,

[46] Esta información se basa en una encuesta a los beneficiarios de la vivienda social en 1981, analizada por Tagle (1982).

ésta se aproximó por la distribución de ingresos de los beneficiarios del subsidio habitacional variable de 1981. La razón para hacer esta aproximación es que tanto la modalidad de asignación como -el valor de las viviendas entregadas son similares en los dos programas. Con el número de viviendas construidas, los datos de distribución de ingresos de los beneficiarios y con un subsidio de 200 UF por vivienda se calculó el monto total (y por tramos de ingreso) de los subsidios entregados bajo el programa de vivienda básica.[47] En este programa es donde se manifestaron principalmente las diferencias en el uso de los límites de corte que usa Arellano (1982) y los que usan los datos del Departamento de Economía (cuadro 12, subsidio variable 1981).[48]

d El Subsidio Habitacional

Para este programa, Arellano (1982) (basado en antecedentes proporcionados por el Minvu) presenta información acerca de la distribución de ingresos de los beneficiarios de los diferentes llamados de 1978 a 1982 con los limites de ingreso de la encuesta del INE, actualizada por el Indice de Sueldos y Salarios del INE.[49] Con los datos publicados es posible recalcular también la distribución de ingresos para los diferentes llamados usando los limites de ingreso que para cada año provee la encuesta de Ocupación y Desocupación, la que aparece en el cuadro 12. El Ministerio de la Vivienda presenta in formación sobre el monto de los subsidios pagados en los distintos años (1980-1983) en cada uno de los llamados (cuadro 8). Con estos datos (distribución de ingresos y subsidios pagados) se calcula para cada año el monto total de subsidios otorgados, suponiendo que la distribución de los beneficios otorgados es igual a la de los beneficios pagados.[50] Para esto se pondera el monto del subsidio pagado en cada año de los diferentes llamados por su respectiva distribución de subsidios (por tramos de ingreso de los beneficiarios).

---

[47] El monto de 200 UF por vivienda se basó en antecedentes proporcionados por la Subdirección de Operaciones del Servicio Regional de Vivienda Metropolitano.

[48] Al momento de terminar este trabajo, tuvimos acceso a los datos no publicados de una investigación sobre la vivienda básica (Cepa Ltda., 1985). La distribución de ingresos de los beneficiarios en este trabajo es muy similar a la distribución que se ha supuesto aquí que sale de usar los datos del Depto. de Economía. (Los datos aparecen en el cuadro 15.)

[49] La información de Arellano (1982) va hasta 1981. Para 1982 se usó la misma metodología de cálculo.

[50] Este supuesto puede traer algunas complicaciones si es más difícil (como parece serlo en algunos llamados) para los beneficiarios de más bajos ingresos hacer efectivo el subsidio.

CUADRO Nº 12 IMPACTO REDISTRIBUTIVO DEL SUBSIDIO HABITACIONAL SEGÚN METODOLOGÍAS ALTERNATIVAS
(PORCENTAJES)

Años	Estrato de ingreso (menor a mayor) % 1	Con datos INE, Distribución Ingresos 1969 (Arellano, 1982) % 2	Distribución Ingresos Encuesta U. de Chile % 3
1978	30	6,3	11,3
	30	33,0	39,1
	40	60,7	49,ó
1979	30	5,3	8,8
	30	19,2	25,3
	40	75,5	65,9
1980	30	0,6	3,4
	30	6,3	6,0
	40	93,1	90,ó
1981	30	37,2	60,2
(Subsidio	30	46,4	35,ó
variable)	40	16,4	4,2
1982	30	0,2	0,2
	30	19,9	33,3
	40	79,9	66,5

Fuente: Columna 2 Arellano (1982), excepto el año 1982 que se calculó siguiendo su misma metodología. La Columna 3 son cálculos basados en las encuestas de Ocupación y Desocupación del Departamento de Economía de la Universidad de Chile como se explica en el texto.

e Casetas Sanitarias (lotes con servicios)

Para este programa existe información del Ministerio de la Vivienda para 1982 y 1983 sobre el monto de los recursos gastados por el Ministerio (pero no por las municipalidades que fueron autorizadas en 1982 a hacer estos programas). El gasto en 1982 fue de 112,52 y en 1983 de 277,33 mil Unidades de Fomento (UF) (Min*vu, Memoria Anual).* Suponiendo que el 75 por ciento es subsidio (como es lo usual en éste y otros programas) se tienen las cifras de 84,4 y 208 mil UF como subsidio en 1982 y 1983. Se supone además que, dado el tipo de solución entregada v la localización de los beneficiarios (campamentos), la totali-

dad de este subsidio es captada por el 30 por ciento más pobre de la población chilena.[51]

3 Comparación 1969 y 1980-1983

Para comparar entre si estos años se agregan todos los subsidios de las líneas de vivienda en 1969 y 1980-1983.[52] En el cálculo de los tramos de ingreso y puntos de corte se sigue a Arellano (1982) y se usan los datos de ingresos del Departamento de Economía de la Universidad de Chile para hacer las comparaciones entre 1969 y 19801983. Los escudos de 1969 y las Unidades de Fomento (convertidos al valor de la UF al 30 de junio de cada año) se transforman en pesos constantes de 1978 con el deflactor implícito del Producto Geográfico Bruto.

VI Resumen y Conclusiones

Este trabajo se propuso entregar una visión global del déficit habitacional reciente en Chile, de las políticas habitacionales y de cómo ellas se han implementado, y de cuál ha sido la distribución por estrato económico de los subsidios entregados. La revisión de las políticas recientes fue relati-

---

[51] Una investigación reciente muestra, sin embargo, que los beneficiarios de caseta sanitaria son muy similares (en su ingreso familiar) a los beneficiarios de vivienda básica (Cepa Ltda., 1984). Por tanto, suponer que el 100% va al 30% más pobre, no es correcto. Dado el pequeño monto de este subsidio, la corrección (no hecha aquí) no afecta apreciablemente la distribución total. (Los datos aparecen en el cuadro 15 al final de este trabajo.)

[52] Recuérdese que se supone que los beneficiarios tanto en 1969 como en 1980-83 pagan el saldo de sus deudas de acuerdo a lo pactado inicialmente. Es decir, que no habrá subsidios posteriores en la forma de condonación de deudas o de subsidios a la tasa de interés. Como ya se indicó, en 1970-1973 debieron aumentar fuertemente los subsidios en los programas de vivienda 1969, dirigiéndose el aumento principalmente a los sectores de altos ingresos. A partir de 1981, se ha observado también un aumento en la cartera vencida que puede alterar el panorama descrito para 1980-1983. Sin embargo, por lo menos para el caso de las deudas que maneja el Minvu, el problema del aumento de l os subsidios parece ser mucho más notorio en 1970 que en 1980-1983. Una indicación de esto es que mientras en 1971 el ítem de recuperación de cartera contribuía a financiar un 4,8 por ciento de los ingresos totales del Minvu, en 1983 el porcentaje era de 25,8 por ciento (Foxley, .1984). En el caso del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (Sinap) la situación redistributiva descrita para 1969 ha debido modificarse significativamente en favor de mayores subsidios para los estratos medios y altos. Durante 1983 y 1984 se han efectuado repactaciones de las deudas de los beneficiarios tanto de las Viviendas sociales y básicas cómo de los endeudados en UF en general (in fluyendo los del subsidio habitacional). En el caso de la vivienda básica y social, la repactación mejora la distribución de subsidios pero para los otros la empeora. El efecto completo es bastante probable que sea un empeoramiento de la distribución de los subsidios debido a que en las viviendas sociales- y básicas los montos involucrados son relativamente pequeños.

vamente extensa para facilitar la comprensión del tema (entrando más al detalle de cómo han operado las políticas) y para facilitar el examen del aspecto distributivo.

Los principales resultados obtenidos fueron los siguientes:

l En los últimos años ha aumentado el déficit habitacional en Chile como consecuencia de que en estos años ha crecido más rápido el número de familias (estimadas con base en INE-CELADE) que el número de viviendas construidas. El déficit habitacional (aunque bastante difícil de medir por cuanto no se toma en cuenta la readecuación de las viviendas existentes para acomodar más familias que puede haber ocurrido en estos años) era a finales de 1984 de alrededor de 840.000 viviendas (cerca del 30 por ciento del total de familias del país).

2 El gasto público y fiscal en vivienda descendió notoriamente a partir de 1975 llegando a ser el gasto público de 1983 un 42,1 por ciento del gasto de 1970 y el gasto fiscal de 1982 un 27,8 por ciento. Este comportamiento del gasto vino acompañado de notorios cambios en las políticas de administración y control del gasto (reorganización del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo); y en las de asignación con la creación de nuevos programas focalizados a ciertos estratos de la población y la creación del subsidio directo por una sola vez en reemplazo de los esquemas tradicionales de ayuda para la vivienda (subsidio al crédito, entre otros).

3 A pesar de que los cambios de política empezaron a regir de 1976-1977 en adelante, sólo a partir de 1982 se notó una mejoría significativa en la distribución de los subsidios entregados al 30 por ciento más pobre de la población. En 1982 y 1983, el 30 por ciento más pobre percibió cerca del 50 por ciento de los subsidios entregados, en contraste con el 20 por ciento que recibió este grupo en 1969 y 1980. Estos resultados se basan en información sobre la distribución de ingresos que proveen los datos del Departamento de Economía de la Universidad de Chile y se diferencian de los porcentajes que se obtienen siguiendo la metodología de Arellano (1976, 1982).

4 La mayor participación en los subsidios que ha tenido el 30 por ciento más pobre se ha debido al gran impulso que recibieron el programa de viviendas básicas y el programa de lotes con servicios en 1982-1983, al término del "sistema de postulantes" y al menor impulso relativo que recibió el subsidio habitacional. Estos dos últimos programas favorecían principalmente a los estratos de ingresos medios. Aparte de los múltiples problemas que pueden presentar los datos, parece claro (de la revisión

de cada programa) que el programa de vivienda básica llegó al 30 por ciento más pobre debido al tipo de vivienda que ofrecía (de un standard bastante bajo); a la forma cómo se escogieron los beneficiarios (principalmente de campamentos que debían erradicarse del lugar donde estaban); y a que el Ministerio de la Vivienda tomó parte activa en la consecución (por licitación de grandes lotes de viviendas a empresas constructoras) y en la asignación a los beneficiarios de créditos en el Banco del Estado. Asimismo, parece claro que la llegada del "sistema de postulantes" y del subsidio habitacional a los estratos de ingresos medios se debió al tipo de viviendas relativamente costosas que ofrecía (hasta 850 UF); a las exigencias de ahorro previo y de renta mínima mensual cuyo 20% permitiera pagar el dividendo (lo que pudo llevar a los postulantes a inflar sus ingresos); a que las viviendas para efectos del subsidio se tasaban (hasta 1982) a un valor inferior a su valor comercial; y a que las municipalidades podrían recibir las viviendas no totalmente terminadas (en una primera etapa) con un valor que era menor que el valor final. De esta forma, viviendas terminadas más costosas podían recibir subsidio habitacional. (Debe tenerse claro que el análisis de este estudio va sólo hasta 1983. En 1984 se hicieron numerosos cambios que se reseñaron en la sección IV.)

A la luz de los resultados del cuadro 11 (límites de ingreso familiar del tercer y sexto deciles), se puede inferir que el subsidio de 20 0 UF otorgado a cada uno de los beneficiarios de la vivienda básica (y social) y del sistema de postulantes es demasiado alto, lo mismo que los otorgados con el subsidio habitacional. Las familias más pobres (que accedieron a la vivienda básica por ejemplo) recibieron casi el total del valor de su vivienda cuando hubieran podido pagar por lo menos 80 UF a lo largo de 20 años a 8 por ciento de interés anual.[53] De esta forma, si se quiere

[53] Para hacer este cálculo se multiplica el límite máximo del tercer decil por .20 (20 % de subdeclaración como se explica en el Apéndice) y se divide por dos para ubicar el punto medio del tramo. Se multiplica por 12 y por 0,20 (suponiendo que el 20% del ingreso anual se destina al pago de dividendo). Se supone que el salario real no aumenta en el tiempo (lo que es un supuesto bastante pesimista). Así que:

$$VP = \frac{0.20\ YA}{08}\ [1 - \frac{1}{(1 + 0{,}08)^{20}}] = 80\ UF;$$

YA: ingreso anual de la mitad entre 0 y 30 por ciento de la población más pobre. (El ingreso mensual familiar es de 3,42 UF, que es muy cercano al ingreso que reportan familias muy pobres cuyo comportamiento y patrón de gastos son analizados en Raczynski-Serrano (1984). Nótese que varias de estas familias indicaban que en el pasado (2 ó 3 años antes) hablan estado mucho mejor que en el momento de la entrevista.)

reducir rápidamente el déficit habitacional, es necesario, además de un aumento de recursos al sector, una reducción significativa de los subsidios entregados a cada beneficiario. Para esto se requiere continuar aceleradamente con el programa de lotes con servicios (incentivando la autoconstrucción con créditos del Banco del Estado) para los campamentos que pueden radicarse donde están (como se ha hecho hasta ahora); reducir el subsidio en el programa de vivienda básica a al rededor de 100 UF (tal vez creando dos tipos de viviendas a las cuales puedan aplicar, de 200 y 300 UF);[54] limitar el subsidio habitacional a las viviendas cuyo valor esté entre 300 y 500 UF, otorgando un subsidio parejo de 50 UF;[55] aplicar el sistema de ahorro para la vivienda a las casas o departamentos con un valor de entre 500 y 1.000 UF eliminando el subsidio y manteniendo, por supuesto, las condiciones de 20 anos plazo, 8 por ciento de interés anual y garantía de 100% en la recompra (a su valor par) de las letras hipotecarias. Para la aplicación de estos programas debiera ponerse atención especial a la tasación de las viviendas a su verdadero valor (lo que ayuda en la selección de los beneficiarios por programa) y en el sistema mismo de selección de beneficiarios. Si se difunde amplia información sobre el tipo de vivienda, el lugar donde ellas estarán y su valor real, podrán escogerse indicadores simples que permitan separar los postulantes de un programa a otro. Una vez hecho esto, tal vez no sea necesario (por los costos que conlleva) discriminar con reglas complicadas entre los beneficiarios de un mismo programa.

6 Finalmente; pero no menos importante, queremos insistir en que a pesar del trato cuidadoso que hemos dado a los datos y de las conclusiones un poco taxativas que hemos derivado, los resultados que hemos obtenido indican sólo órdenes de magnitud y en ningún caso estimaciones precisas. La información utilizada es in completa, deficiente y probablemente contiene muchos más sesgos de los que pudimos detectar. Es por esto que al avanzar algunas conclusiones de política con los datos usados aquí, más que proponer medidas concretas queremos mostrar la utilidad tremenda que daría contar con una buena cantidad de información confiable sobre la situación socioeco-

---

[54] La familia con el ingreso máximo del tercer decil (aumentado en 20% por subdeclaración) puede pagar en un plazo de 20 años, con 8% de interés anual, 201,5 UF (aun si su ingreso no crece en los 20 años). Por tanto, con un subsidio de 100 UF podría optar a la vivienda de 300 UF. (Div. = 25% del ingreso.)

[55] Las familias con el ingreso máximo del sexto decil (aumentado en un 20% por subdeclaración) pueden pagar en 20 años con 8 por ciento de interés anual 450 UF. (Dividendo = 25% del ingreso mensual.)

nómica real de los beneficiarios, el monto (y tipo) de los subsidios que reciben y acerca de la distribución de ingresos (v capacidad de pago) del total de la población chilena. Esto permitiría tener ideas más precisas acerca de los beneficiarios y del monto de subsidios que deberían entregarse para complementar (no sustituir) la compra de vivienda de un número cada vez más creciente de familias chilenas.

Apéndice I

La Consistencia de los Datos de Ingreso del Departamento de Economía de la Universidad de Chile

Uno de los principales problemas que se enfrentan en el estudio del impacto redistributivo de los programas sociales es el de escoger una distribución familiar del ingreso con la cual pueda cruzarse la distribución de ingresos de los beneficiarios. Para estos propósitos, es crucial disponer no sólo de la distribución relativa por deciles sino también de los valores absolutos o límites máximos de los ingresos para cada decid Estos límites van a determinar la localización de los beneficiarios en los tramos respectivos.

Existen en Chile dos fuentes de datos con información de ingresos: 1) Las encuestas de presupuestos familiares que realizó el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en 1967-1968 y 19771978; y 2) Las encuestas de Ocupación y Desocupación que ha realizado el Departamento de Economía de la Universidad de Chile en el Gran Santiago desde 1957 y para todo Chile (Nacional) de 1980 en adelante.

La información de ingresos de la Encuesta del INE 19771978 no ha sido publicada aún y sólo se dispone de la distribución de hogares según niveles de consumo en el Gran Santiago, quedando por tanto como única fuente de información sobre ingresos para años recientes la Encuesta de Ocupación y Desocupación. Es, por tanto, de suma utilidad examinar las bondades y defectos de esta fuente de datos y su consistencia a la luz de otras fuentes de información independientes.

Los datos de ingresos del Departamento de Economía han sido duramente criticados por los bien conocidos problemas que presentan, en general, las encuestas de hogares (subdeclaración de ingresos del capital, de los trabajos por cuenta propia, y en menor proporción de los ingresos del trabajo); y por la variabilidad en la subdeclaración que presentarían tales datos a través del tiempo (Cortázar, 1980).

En relación a la posible subdeclaración de los ingresos, es bastante probable que ésta se presente en estos datos como también en los de consumo de la Encuesta de Presupuestos Familiares del INE de 1977-1978 con la cual ellos se fian comparado. Como se sabe, la Encuesta de Consumo se realizó en un período largo (con periodos de referencia variables para distintos consumos) que si bien puede servir de aprendizaje para las familias (en el llenado de los formularios) puede significar un a tarea que no todas las familias quieran llevar a término. Esta "autoselección" es probablemente no aleatoria sesgando en dirección desconocida los resultados obtenidos.[56] Hasta tanto no se haga un análisis cuidadoso de estos problemas (problemas que pueden haber motivado el largo retraso que lleva ya la publicación de estos datos de ingreso) no se pueden usar estos datos como marco de referencia para "ajustar" o "calificar" los datos del Departamento de Economía.

El argumento más fuerte en contra del uso de los datos del Departamento de Economía de la Universidad de Chile es, sin embargo, el que tiene que ver con la aparente variabilidad de la subdeclaración que presentarían los datos de ingreso. Para establecer esta subdeclaración, Cortazar hace una comparación entre los ingresos totales de las familias (mediante la expansión de los ingresos del Gran Santiago a todo el país) y el gasto en consumo de las familias e instituciones sin fines de lucro estimado por Odeplan. Si bien no pudimos replicar estos resultados con los datos publicados (debido tal vez a que los datos de las nuevas cuentas nacionales son diferentes a los que usó Cortázar), es claro que el ingreso y el consumo son dos conceptos que no deben compararse: el consumo depende (como lo ha establecido la literatura) de variables de largo plazo como el ingreso o riqueza de largo plazo más que del ingreso corriente. Este depende, a su vez, de la coyuntura de la economía que tiene que ver el empleo, desempleo y otras variables de corto plazo, Debido a los grandes cambios que ha experimentado la riqueza personal en Chile en los últimos años (entre 1973, 1977-1981 y 1981-1983, por ejemplo), es bastante probable que el consumo y el ingreso presenten variaciones apreciables (que van seguramente más allá de la posible subdeclaración de los ingresos y de los consumos).

Es por estas razones que los datos de ingreso de la Encuesta debieran compararse más bien con el Ingreso Nacional o Producto (PGB) más depen-

---

[56] Algunos de estos problemas pueden estar detrás de las diferencias en ponderaciones entre el antiguo IPC y el nuevo a que aluden Cortázar y Marshall (1981); y de resultados un tanto "extraños" como el de que el número medio de personas por hogar es mucho menor en los quintiles 1 y 2 (más pobres) que en los quintiles 4 y 5 (más ricos) (Cuadro 1, no numerado, vol. III, INE, 1979). La mayoría de las investigaciones demográficas (si no todas) para países en desarrollo muestran que las familias más pobres tienen un mayor tamaño familiar (Castañeda, 1983).

dientes de variables de corto plazo.[57] Al comparar la razón entre los ingresos expandidos de la Encuesta y el Ingreso Nación al disponible con la razón entre el pago al trabajo y el Ingreso Nación al se observa, salvo algunos años, una notable concordancia en la evolución de las dos series entre 1960 y 1981.58 La correlación de rango de Spearmen entre las dos series es de 0,7657. Esto indica que salvo algunos años (donde pueden presentarse problemas claros en los datos de la encuesta como 1974 y 1975 donde el tamaño de familia es anormalmente alto) la evolución de los ingresos que provee la encuesta es un buen indicador de la evolución del ingreso nacional.[59] Llama la atención el año 1982 en que los ingresos expandidos de la encuesta son muy altos (son casi iguales al ingreso nacional). Esto puede explicarse porque al momento de tomar la encuesta (mayo), Chile todavía no había llegado al extremo de la crisis (que produjo la caída del producto en 14 por ciento y el aumento considerable en la tasa de desempleo), y los salarios reales no habían descendido todavía.[60]

Con esto queda claro que los datos del Departamento de Economía de la Universidad de Chile pueden usarse en los estudios de distribución de ingresos, por lo menos para años relativamente normales del desarrollo de la economía. Esto se debe a que no existe una fuente de ingresos mejor y a que los problemas de subestimación de los ingresos que ella puede presentar son menos erráticos de lo que se ha planteado en otros estudios. Asimismo, aparte de las presunciones que se tienen usualmente, no existe una base cuantitativa sólida sobre la cual se pueda postular que el porcentaje de subdeclaración de los ingresos es más alto en uno u otro tramo de ingreso. A nivel de ingresos bajos existen problemas de subdeclaración de los ingresos por cuenta propia, de los ingresos en especie y de los ingresos por autoconsumo (bienes que se producen en casa para su consumo particular).[61] En los ingresos medianos y altos posiblemente haya

[57] En la nota 1 al cuadro 5, Cortázar (1980) menciona que hizo la comparación con los ingresos y que los resultados son similares a la comparación con el consumo. No presenta, sin embargo, los datos ni la metodología para hacer esta comparación.

[58] El pago al trabajo que se usa aquí es el producto del índice de sueldos y salarios del INE por el número total de ocupados de la economía. No se usa la participación del trabajo en el ingreso nacional de las cuentas nacionales debido a que ésta no incluye la remuneración al trabajo por cuenta propia (que se incluye como excedente de explotación). Ver *Cuentas Nacionales de Chile,* 1960-1982, Banco Central de Chile.

[59] Se supone que la evolución de los ingresos familiares, del tamaño familiar (y de otras variables) en el Gran Santiago es similar a la que presentan estas variables en el resto del país.

[60] Los salarios reales descendieron sólo a fines de 1982 y en 1983, y las tasas de desempleo de 1982 (incluidos PEM y POJH) fueron menores en 1982 que en 1983. Es decir, el descenso en el producto doméstico bruto fue antes que el descenso en los salarios y el aumento en las tasas de desempleo. Ver metodología de cálculo más adelante.

[61] Rodríguez (1984) encuentra que en la mayoría de las regiones de su encuesta (Norte, Metropolitana, VI parcial, Sur) excepto la Metropolitana, el porcentaje de jefes de familias que son trabajadores por cuenta propia (en los cinco deciles más bajos) es mayor en los tres primeros que en los otros dos.

CUADRO Nº 13 COMPARACIÓN ENTRE LA EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS SEGÚN LA ENCUESTA Y LOS INGRESOS DEL TRABAJO, 1960.1982

	Ocupados (L) 1	Indice sueldos y salarios (W) 2	Ingreso Nac. disp. (Y) 3	(WL/Y) 4	(Y*/Y) 5
1960	2317,0	0,001154	3,310	0,81	0,78
1961	2336,7	0,001329	3,860	0,78	0,99
1962	2380,7	0,001513	4,568	0,79	1,00
1963	2432,9	0,002178	6,968	0,76	0,88
1964	2488,2	0,002996	10,642	0,70	0,63
1965	2546,7	0,004430	14,745	0,77	0,74
1966	2597,3	0,006133	21,042	0,76	0,73
1967	2679,2	0,008334	26,857	0,83	0,85
1968	2709,7	0,010616	37,562	0,77	0,78
1969	2722,6	0,015030	54,631	0,75	0,73
1970	2766,1	0,021947	78,500	0,77	0,76
1971	2856,6	0,033153	102,754	0,92	0,92
1972	2907,8	0,055303	194,016	0,82	0,93
1973	2891,2	0,161080	895,886	0,52	0,79
1974	2784,7	1,203745	6620,294	0,50	0,51
1975	2660,4	5,605634	24145,331	0,62	0,63
1976	2707,7	23,550867	90628,612	0,70	0,66
1977	2796,8	50,961299	207201,152	0,69	0,74
1978	2891,4	81,376763	355350,199	0,66	0,72
1979	3000 4	120,248713	580150,101	0,62	0,72
1980	3122 1	176,635011	810162,742	0,68	0,70
1981	3269,3	230,192915	918745,886	0,87	0,93
1982	2971,5	252,489817	848019,540	0,88	0,99

Fuente: Col. 1: Castañeda, 1983. Col. 2: Corresponde al ISS del INE. Col. 3: Ingreso nacional disponible a precios de factores en millones de pesos de cada año, Banco Central de Chile, *Cuentas Nacionales 1960-1983.* Col. 4 =1. 2/3. Col. 5: Corresponde a Col. 7, Cuadro 14.

subdeclaración de los ingresos por actividades independientes y de los ingresos del capital. De esta forma, para calcular el poder de compra de vivienda de las familias de los diferentes deciles, es necesario ajustar estos ingresos (por subdeclaración) en 10 a 20 por ciento en vez de tomar los tramos de ingreso tal como aparecen en la encuesta.[62]

62 Para calcular el límite máximo del rango se tomó el promedio de los años 63-70 y 75-81 de la columna (5) cuadro 13. El: porcentaje máximo debe ser un poco más bajo si (como se presume) los ingresos del Gran Santiago son más altos que los del resto de Chile.

Metodología de Cálculo de los Ingresos Totales

Para llegar a los ingresos totales de Chile no basta con expandir l os ingresos multiplicando el ingreso medio familiar por el número de familias por los 12 meses del año. Atendiendo a que la información sobre ingresos corresponde a mayo de cada año y a que en el período se presentaron años de una alta inflación, es necesario corregir las cifras por este efecto inflacionario. Para esto la información mensual (multiplicada por 12) se corrige por un factor inflacionario que es la razón entre el índice de precios promedio y el índice de precios de mayo de cada año.[63] Como se ve en el cuadro 14, los resultados son muy sensibles a si se usa o no el factor de corrección por inflación. Para calcular los ingresos del trabajo no se pueden usar las cifras de cuentas nacionales puesto

---

[63] Este factor de corrección implica suponer que el sueldo de mayo de cada año permanece constante en términos reales a lo largo del año (en vez de suponer que es el sueldo nominal de mayo el que permanece constante). Esto puede verse de la siguiente manera:

Supóngase que en el mes T del año se mide el ingreso nominal Y_T. El ingreso nominal para todo el año (YNA) que es consistente con que el ingreso real mensual de todo el año quede inalterado es:

1 $$YNA = \frac{Y_T}{1+\pi_{1,T}} + \frac{Y_T}{1+\pi_{2,T}} + \ldots + Y_T + Y_T(1+\pi_{T,T+1}) + \ldots + Y_T(1+\pi_{T,12})$$

$(i = 1,2,\ldots T;\ j = T+1, \ldots, 12;\ \pi_{T,T}=0$
donde π_{ij} es la inflación entre el mes i y el j.

De (1) se tiene que:

2 $$YNA = Y_T\left[\frac{1}{1+\pi_{1,T}} + \frac{1}{1+\pi_{2,T}} + \ldots + 1 + (1+\pi_{T,T+1}) + \ldots + (1+\pi_{T,12})\right]$$

y como:

3 $$1+\pi_{Tj} = \frac{IPC_j}{IPC_T} \quad \text{entonces,}$$

4 $$YNA = Y_T\left[\frac{1}{IPC_T}\sum_{i=1}^{12} IPC_i\right]$$

así que el factor de corrección (FC) para el ingreso será: $FC = YNA/_{12\,Y_T}$

5 $$FC = \frac{\frac{1}{IPC_T}\left(\sum_{i=1}^{12} IPC_i\right)}{12} = \frac{\overline{IPC}}{IPC_T}$$

donde $\overline{IPC}$ es el promedio del Indice de Precios al Consumidor. Debe tenerse en cuenta que este factor de corrección puede estar inflando los ingresos puesto que la corrección por IPC fue en varios años cada tres meses y no cada mes como se supone aquí. La corrección mensual que se hace aquí es para facilitar los cálculos y tener una idea aproximada de las cifras en cuestión. Debe por tanto hacerse en estudios posteriores una cuantificación más precisa, en especial para 1982.

CUADRO Nº 14 PROYECCIÓN DE INGRESO NACIONAL CON BASE EN ENCUESTA U. DE CHILE, 1969-1982

Años	Ingreso medio familiar nominal ($ dec/a) 1	Tamaño Familiar promedio 2	Población (miles de personas) 3
1969	1,69026	4,74	9198,8
1970	2,42474	4,62	9340,2
1971	3,50910	4,33	9534,0
1972	5,0031	4,33	9697,4
1973	14,4986	4,31	9860,6
1974	97,92	4,64	10026,1
1975	445,4	4,42	10196,4
1976	1837,0	4,31	10371,9
1977	4952,0	4,3	10550,9
1978	8178,0	4,3	10733,9
1979	12931,0	4,3	10917,5
1980	17333,0	4,2	11104,3
1981	25735,0	4,2	11294,1
1982	25039,0	4,2	11487,1

que tal como están publicadas, ellas excluyen los ingresos de los trabajadores por cuenta propia que están incluidos en la encuesta.[64]

Por esto el cálculo de los ingresos del trabajo se hace multiplican do el número de trabajadores empleados de 1960 a 1982 por el índice de sueldos y salarios para el mismo periodo. En realidad, no es ésta una medida del monto de los salarios sino más bien una medida de su evolución (teniendo en cuenta el empleo y desempleo de la economía).

La razón entre los ingresos de la En cuesta y el Ingreso Nacional deberá guardar una estrecha correlación positiva con la razón entre el índice de pagos al trabajo (calculado de la manera descrita) y el Ingreso Nacional si, como es de esperarse, la subestimación de los ingresos del trabajo es menor que la subestimación de los ingresos del capital.[65]

64 Se hace la comparación con los ingresos del trabajo puesto que se presume que las encuestas de hogares reportan principalmente este ingreso.

65 Considérese, por ejemplo, que el ingreso proyectado según la Encuesta (Y*) es:

(i) $Y^* = \sigma_1 WL + \sigma_2 (Y-WL)$

donde $\sigma_1, \sigma_2 < 1$ (indicando subdeclaración de los ingresos del trabajo, L y del capital, K); Y es el ingreso "verdadero"; W es el salario promedio. Así que,

(ii) $Y^*/Y = (\sigma_1 - \sigma_2) \left(\frac{WL}{Y}\right) + \sigma_2$

indicando que si o 1 > cy 2, la razón entre los ingresos de la Encuesta y el ingreso nacional, y entre e} monto de salarios (WL) y el ingreso nacional (Y) deben estar relacionados positivamente.

Ingreso nacional proyectado Y* (Mill. $ c/a) 4	Factor corrector (FC) 5 6	Ingreso proyect. sobre ingr. nacional disponible Y*tY 7	Ingreso proyect. corregido sobre ingreso nacional disponible (x100)
39,363	1,01	72,0	72,7
58,825	1,02	74,9	76,4
92,718	1,02	90,2	92,0
134,458	1,35	69,3	93,6
398,046	1,78	44,4	79,0
2539,0	1,34	38,4	51,5
12329,0	1,23	51,1	62,8
53048,3	1,14	58,5	66,7
145808,5	1,05	70,4	73,9
244972,5	1,04	68,9	71,7
393974,5	1,06	67,9	72,0
549910,0	1,03	67,9	69,9
830575,0	1,03	90,4	93,1
821754,0	1,03	96,9	99,8

Fuente: Col. 1 1969-1979: Datos de Isabel Heskia (1980). Para 1980-1982 los datos fueron proporcionados por L. Riveros. Col. 2: Datos de Isabel Heskia hasta 1979. De 1980 a 1982 se obtuvieron de la encuesta de Ocupación y Desocupación de mayo de cada año. Col. 3: Proyección INE-CELADE 19502000. Cols. 4 y 5 de acuerdo a lo explicado en el texto. Para las cols. 6 y 7 se utilizó el ingreso nacional disponible a precio de factores de *Cuentas Nacional es 1960-1983,* Banco Central de Chile. El índice de precios usado en la columna 5 fue el Indice de Precios al Consumidor corregido por Yáñez (1984).

Debe quedar claro, sin embargo, que estos “tests” indirectos de consistencia de los datos son aproximaciones que contienen (en principio) problemas en los datos de ingreso de la encuesta, del tamaño familiar, del ingreso nacional, y de las estimaciones de población de Chile. Un examen riguroso de los problemas de subdeclaración sólo puede hacerse si se toman submuestras de l as familias encuestadas y se investiga en terreno más profundamente su información de ingresos. Dada la gran utilidad que prestan estos datos para determinar la capacidad de pago de las familias, es ésta una de las actividades más prioritarias que deben emprenderse.

Información Adicional

CUADRO N° 15 DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DE CASETA SANITARIA Y VIVIENDA BÁSICA POR TRAMOS DE INGRESO, REGIÓN METROPOLITANA

Beneficiarios de Caseta Sanitaria			Beneficiarios de Vivienda Básica	
Tramos de Ingreso (Marzo-Abril/84)	Urbano %	Rural %	Tramos de Ingreso (Sept.- Oct./84)	%
Menores a 5999	36,3	43,3	Menores a 4999	12,9
6000 - 7999	14,9	16,4	5000 - 6999	19,5
8000 - 11999	23,7	20,9	7000 - 9999	20,0
12000 - 15999	13,7	9,0	10000 - 12999	18,0
16000 y más	9,3	6,0	13000 - 15999	10,0
Sin respuesta	2,1	4,4	16000 - 19999	8,4
Total	100,0	100,0	20000 - 24999	5,3
			25000 - 29999	2,6
			30000 y más	2,4
Mediana del ingreso	7705	6545	Total	100,0
			Mediana del ing.	9.649
Familias encuestadas	932	134	Fam. encuestadas	1.901
Pob. estudiada Total (42 campamentos radicados en 1982-1984 y 1977)	10.596 Fam.		Pob. estudiada (Erradicaciones inter e intra comunales, 1979-1984)	28.700 Fam.

Fuente: Datos tomados de Cepa Ltda. (1984, 1985), trabajos no publicados.

REFERENCIAS

Arellano, J., "Distribución de los beneficios proporcionados por el sector público en vivienda y urbanismo en Chile, 1969", *Mimeo, Cieplan 1976*, Anexo I

"Elementos para una política de vivienda social", *Estudios Cieplan N° 5*, 1976.

"Políticas de vivienda popular: Lecciones de la experiencia chilena", *Colección Estudios Cieplan N° 9* (diciembre, 1982): 41-73.

Banco Central de Chile, *Indicadores Económicos y Sociales 1960-1982*, Dirección de Política Financiera, Banco Central de Chile, 1983.

Cuentas Nacionales de Chile 1960-1983, Dirección de Política Financiera, Banco Central de Chile, 1984.

Castañeda, T., "Número de hijos, rendimiento escolar y participación de la madre en el mercado de trabajo: Gran Santiago, 1981", *Estudios de Economía*, Nº 20 (Primer semestre 1983): 85-111.

"Contexto socioeconómico y causas del descenso de la mortalidad infantil en Chile", *Estudios Públicos N°* 16 (Primavera 1984): 5-56.

Chaigneau, S., "Estructura del Gasto", *Documento Serie Investigación N° 7,* Departamento de Economía, Universidad de Chile, agosto 1976.

Cepa Ltda., *Estudio de Evaluación del Programa de Saneamiento de Campamentos,* realizado para la Intendencia de la Región Metropolitana, Santiago, 1984.

Estudio de Evaluación del Programa de Vivienda Básica, realizado para la In tendencia de la Región Metropolitana. Estudio en proceso, 1985.

Cortázar, R., "Distribución del ingreso, empleo y remuneraciones reales en Chile, 19701978", *Colección Estudios Cieplan* (junio, 1980): 5-24.

Cortázar, R., y Marshall, P., "Indice de precios al consumidor: 1970-1978", *Colección Estudios Cieplan N° 4,* noviembre, 1980.

Figuerola, M. et al. (6 autores), "Sistema de financiamiento para la vivienda en Chile", Parte III, *Documento de Investigación N° 16,* Departamento de Economía, Universidad de Chile, 1977.

Figuerola, M. y Lavados, H., "Elementos para un análisis económico de la vivienda popular en Chile", en: Joan McDonald (ed.) *Vivienda Social, Reflexiones y Experiencias,* Corporación de Promoción Universitaria 1983, pp. 153-180.

Foxley, J., "Políticas habitacionales en Chile. La experiencia financiera", *Documento Serie de Investigación No 67,* Departamento de Economía, Universidad de Chile, 1984.

Foxley, A., Aninat, E. y, "¿Quiénes se benefician de los gastos públicos?" *Serie Estudios Cieplan N° 10,* mayo, 1977.

Heskia, I., "Distribución del ingreso en el Gran Santiago, 1957-1979", *Documento Serie de Investigación N° 53,* Departamento de Economía, Universidad de Chile, 1980.

Instituto Nacional de Estadísticas (INE), *Boletines de Edificación.*

Ill Encuesta de Presupuestos Familiares, INE, 1979.

McDonald, J. (Edit.), *Vivienda Social, Reflexiones y Experiencias,* CPU, 1983.

Ministerio de Vivienda N Urbanismo (Minvu), *Memoria Anual,* Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Chile, 1975-1983.

Subsidio habitacional: Estadísticas básicas, Minvu, 1er. llamado - 6° llamado (1979-1984).

Raczynski, D. y Serrano, C.: "La cesantía: Su impacto sobre la mujer y familia popular", *Colección Estudios Cieplan* (septiembre, 1984): 61-98.

Rodríguez, J., "El papel redistributivo del gasto social: Chile 1983", *Documento de Trabajo N°* 40, Centro de Estudios Públicos, diciembre 1984.

Saieh, A., *Diagnóstico del problema habitacional chileno,* Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1978.

Sanfuentes, A., *Políticas de Vivienda y Empleo,* Prealc, 1984.

Yáñez, J., "Nota Técnica: Indice de Precios al Consumidor", *Estudios de Economía N°* 22 (1984): 117-119. □

ENSAYO

LIBERTAD E IGUALDAD

Francisco J. Fontaine S.*

El presente trabajo analiza las relaciones existentes entre la igualdad y aquel valor supremo que es la libertad. Específicamente, apunta a evidenciar cómo dichos valores entran en permanente conflicto si al primero de ellos se le ha de dar una significación de carácter material o económica. Para ello se asume el concepto de libertad en lo que Sir Isahíah Berlin llamó su sentido negativo, y el enfoque se centra entonces en la hoy llamada "igualdad sustancial", ocupándose primeramente de refutar los postulados implícitos en que ésta se sustenta, vale decir, la necesidad de calificar de injusta a la sociedad capitalista de nuestros días, atendidas las desigualdades materiales al interior de ella; las exigencias crecientes de justicia social, y, finalmente, la reformulación del concepto mismo de libertad en términos de que existiría una "nueva libertad", tributaria de la justicia social y que podría traducirse como una libertad frente a la indigencia u opresión económica.

Como corolario lógico, en consecuencia, se rechaza el requerimiento expreso a una mayor intervención del Estado en la vida económica, que deviene de adherir a una concepción material de la igualdad, desde que esta intervención necesariamente ha de buscar la supresión de las desigualdades por la vía de la compulsión de los esfuerzos individuales de todos quienes conforman el cuerpo social hacia una dirección que, a juicio exclusivo de la propia autoridad, permita alcanzar el objetivo propuesto. En este sentido es claro que el camino de la sustitución creciente de las normas generales o "reglas del juego" de carácter impersonal por facultades discrecionales ejercidas a través de mandatos de orden particular, único factible a estos efectos, ha de resultar siempre incompatible con nuestra libertad individual desde que, condenados a servir los designios y propósitos de otro, nos veamos privados de la posibilidad de forjar nuestro propio destino conforme a los fines y objetivos que nos son más caros.

* Abogado. Estudios en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Abogado de la Fiscalía del Banco de Chile.

"Yo habría amado la libertad en todos los tiempos, pero en los que nos hallamos me inclino a adorarla", escribió A. de Tocqueville en esa obra notable que es "La Democracia en América", queriendo significar con ello lo preciada que ésta le parecía en una época cuyo rasgo distintivo, tanto en ese entonces al iniciarse como ahora, resultaba ser un amor extremo a la igualdad, y dejando de paso entrever el formidable problema que supone la coexistencia de estos dos valores en una sociedad así caracterizada.

Si bien es cierto que nadie aquilató mejor la circunstancia de que la hora de la igualdad había llegado, no lo es menos el que no ha existido otro como el propio De Tocqueville capaz de efectuar un diagnóstico tan acabado de la misma, llegando incluso en su análisis a alcanzar grados verdaderamente premonitorios en cuanto a los males congénitos que la aquejan y a la forma en que éstos se habrían de presentar y desarrollar. En 1835 escribía "en efecto, la igualdad produce dos tendencias: la primera conduce directamente a los hombres hacia la independencia, y puede de repente impelerlos hasta la anarquía; la otra los lleva por un camino más largo, más secreto, pero más seguro, hacia la esclavitud".[1] Más adelante, y luego de señalar como la idea de un poder único y central, es la que más espontáneamente se presenta al espíritu de los hombres en los tiempos de igualdad, nos advierte que la opresión que amenaza a los pueblos democráticos, no se parece en nada a la que ha precedido hasta entonces, resultando difícil emplear a su respecto los vocablos despotismo y tiranía, no obstante constituir según sus propias palabras "una especie de servidumbre arreglada, dulce y apacible". En ésta, por sobre la multitud innumerable de hombres iguales, y como rasgo distintivo, "se elevaría un poder inmenso y tutelar que se encarga sólo de asegurar sus goces y vigilar su suerte. Absoluto, minucioso, "regular, advétido y benigno, se asemejaría al poder paterno, si como él tuviese por objeto preparar a los hombres para la edad viril; pero al contrario, no trata sino de fijarlos irrevocablemente en la infancia y quiere que los ciudadanos gocen, con tal de que no piensen sino en gozar. Trabaja en su felicidad, mas pretende ser el único agente y el único arbitro de ella; prevé a su seguridad y a sus necesidades, facilita sus placeres, conduce sus principales negocios, dirige su industria, arregla sus sucesiones, divide sus herencias y se lamenta de no poder evitarles el trabajo de pensar y la pena de vivir.

De este modo, hace cada día menos útil y más raro el uso del libre albedrío, encierra la acción de la libertad en un espacio más estrecho, y quita poco a poco a cada ciudadano hasta el uso de sí mismo. La igualdad prepara a los hombres para estas cosas, los dispone a sufrirlas y aun frecuentemente a mirarlos como un beneficio".[2]

1 A. de Tocqueville. *La Democracia en América* (México, Fondo de Cultura Económica, 1963), p. 613.

2 A. de Tocqueville. Ob. citada, pp. 633-634.

Para asombro de quien lee al célebre francés, lo que ayer alcanzare ribetes proféticos, constituye hoy día una realidad, en la cual los más duros embates contra la libertad tienen su origen sin lugar a dudas en la intervención creciente y sostenida del Estado burocrático y paternalista.

Ahora bien, no hay duda de que De Tocqueville entendía la libertad en lo que Berlin llama "su sentido negativo", esto es, sencillamente como el hecho de no ser obstaculizado por otros, de suerte tal que sólo no se es libre en la medida en que otras personas le impidan a uno hacer lo que de otra manera haría. Esta idea, como apunta el mismo autor, no supone el abogar por una libertad ilimitada en todas las esferas del actuar, puesto que los mismos clásicos reconocían que ésta debía limitarse o de lo contrario se caería en la anarquía más absoluta, sino que llama a destacar la necesidad de que realmente exista una zona mínima de libertad personal que no es susceptible de ser violada por ningún motivo. La gran controversia para quienes de ella participan está, entonces, en fijar la línea que en último término ha de separar la zona de la vida privada con aquella en que ha de permitirse actuar a la autoridad.

Para todo aquel que comparta este postulado de libertad, resulta evidente que conceptos en boga hoy día como el de igualdad sustancial o material, cuya promoción necesariamente queda a cargo de la autoridad, se le contraponen abiertamente, en la medida en que la deseada supresión de las desigualdades exige en gran parte la restricción y limitación de las libertades de cada cual, ya que todos pasan a convertirse en sujetos de unas normas que regulan e intervienen la actividad de los distintos individuos con miras a la consecución del objetivo igualitario perseguido por la autoridad. A cada individuo en particular se le impedirá que obre en conformidad a sus propios designios y, por el contrario, se le exigirá un actuar conforme a los requerimientos de la autoridad expresados a través de mandatos imperativos y generalmente particulares, los que serán determinados por el propio conocimiento que ésta tenga de los fenómenos sociales en correlación a los fines por ella establecidos.

No obstante ser esto evidente, hay quienes se resisten a ver en el fenómeno del control e intervención de la vida económica por el Estado, una pérdida efectiva de la libertad, y es así como uno de estos autores puede sostener que "en tanto que la acusación de injusticia, esgrimida frente al estado liberal de derecho, es innegable, sobre todo desde la aparición de la llamada era industrial, la tacha de opresión que se arguye contra el Estado Social de Derecho debe ser comprobada".[4] ¿Cómo puede suceder esto? La verdad, única-

3 Isahíah Berlin. "Dos conceptos de Libertad". En *Filosofía Política,* Recop. de Anthony Quinton (México, Fondo de Cultura Económica, 1974), p. 216 y sgtes.

4 Pablo Lucas Verdú. *La Lucha por el Estado de Derecho* (Bolonia Public del Real Colegio de España, 1975), p. 91.

mente si al igual que el autor que se cita, al preguntarnos en qué consiste la libertad amenazada, estimaremos que "no vale detenerse en la crítica de la libertad burguesa porque aparte de los errores que implica, es, sobre todo, insostenible vista a la luz de las transformaciones sociales de la actualidad",[5] y que "el concepto de libertad no debe ser permutado con el de seguridad social, porque hay un concepto moral imperecedero de la misma que, sin embargo, se va acomodando a las circunstancias históricas, con mayor o peor fortuna",[6] o que conviniéremos en señalar, a modo de resumen y como éste lo hace que, "no es ésta la hora de la libertad, si se entiende por ella el capricho individual, los monopolios capitalistas, la gran propiedad. En este sentido, es el momento de la justicia social, que pugna contra esos abusos. Hay un nuevo destino de la libertad, que es el de su incardinación en la sociedad justa. Entonces la libertad deja de ser libertad clasista y es la que se da en una justa sociedad libre".[7]

Las citas que se acaban de hacer reflejan de alguna u otra forma el punto de vista en esta materia de todos aquellos que abogan por la igualdad sustancial y que no ven en la actividad creciente del Estado con miras a este fin, amenaza alguna para la libertad. Esto, porque en definitiva se está sosteniendo que:

- La sociedad de nuestros días y que tuviere su origen con el advenimiento de la revolución industrial, produce grandes desigualdades materiales entre quienes forman parte de ella, por lo cual puede y debe calificársele de injusta.

- Nuestra hora actual, en vista de lo anterior, exige una posición decidida en favor de la igualdad, lo que únicamente ha de sobrevenir si impera en nuestra sociedad una verdadera "justicia social".
Así, puede sostenerse que la hora actual es la hora de la justicia social.

- Como consecuencia de lo anterior, el concepto de libertad debe ser reformulado con miras a esta nueva realidad. Hay una "nueva libertad" tributaria de los postulados de justicia social que puede traducirse como una libertad frente a la indigencia u opresión económica.

Estas afirmaciones implícitas en toda la teoría de la igualdad sustancial obligan a formular algunas consideraciones con el objeto de establecer por qué una concepción de esta naturaleza resulta incompatible con la libertad.

En primer término, es preciso hacerse cargo de la acusación

5 Pablo Lucas Verdú. Ob. citada, p. 92.
6 Pablo Lucas Verdú. Ob. citada, p. 92.
7 Pablo Lucas Verdú. Ob. citada, p. 92.

que le atribuye la calidad de injusta a la sociedad (o lo que va quedando de ella), en la cual uno de sus pilares —la existencia de un mercado libre— permite la subsistencia de grandes desigualdades materiales. Para ello, y obviando la circunstancia de que los hechos han demostrado hasta la saciedad que sólo donde ha imperado fundamentalmente un sistema de economía libre, el progreso material ha alcanzado niveles de desarrollo que ningún otro sistema se ha permitido, con el consiguiente incremento de bienestar general que esto significa, no cabe sino dejar perfectamente establecido que dicha acusación carece de todo sentido. Esto, por la sencilla razón de que no tiene lógica alguna atribuirle la condición de injusta a una sociedad en la que la distribución de los bienes es un resultado que se produce a consecuencia de un proceso espontáneo, en el que cada cual libremente ha orientado su actividad a la consecución de los objetivos que se ha propuesto y que no depende de la voluntad de alguien en particular.

El profesor Hayek[8] nos advierte de esta circunstancia con meridiana claridad al señalarnos que en una sociedad de esta naturaleza y frente a los resultados en ella producidos en cuanto a la distribución de los bienes, no existe contestación a la pregunta: ¿Quién es el que ha sido injusto? No hay una persona o grupo ante el cual dirigir nuestras quejas en este sentido; la sociedad, al igual que cuando nos rebelamos ante las diferencias que depara el destino a los hombres, "ha sido convertida simplemente en esa nueva deidad a la que inculpamos y exigimos reparación si no logra colmar las expectativas por ella misma creadas".[9]

El único reproche que subyace detrás de estas quejas es, como lo señala el mismo autor, el que se tolere la existencia de un sistema en que siendo cada cual libre de orientar su actividad nadie tiene el poder o derecho de hacer que los resultados se ajusten a los deseos de nadie. De hecho, las exigencias de justicia social sólo alcanzan significación en una economía dirigida o de mando, por lo que su formulación respecto de una sociedad de rasgos como los reseñados apunta en definitiva a variar su signo hacia aquélla.

El que carezca de sentido calificar de injusta a la sociedad construida sobre una base de libertad no significa que con las conductas al interior de ella ocurra lo mismo; muy por el contrario, la justicia, en cuanto constituye un atributo de la conducta humana, puede ser descubierta en ésta, es por eso que "la conducta individual en el uso de dicho proceso bien puede ser justa o injusta; pero puesto que actos plenamente justos han de provocar en otros consecuencias que no han sido ni deseadas ni previstas, no pueden las mismas ser consideradas justas ni injustas".[10] Tal vez, para comprender

8 F. A. Hayek. *Derecho, Legislación y Libertad* (Madrid, Unión Editorial S. A., 1979), t. 2.
9 F. A. Hayek. Ob. citada, p. 123.
10 F. A. Hayek. Ob. citada, p. 125.

esto cabalmente, nunca cabría perder de vista la afirmación de H. B. Acton en cuanto a que "la pobreza y el infortunio son males pero no injusticias".[11]

Con respecto a que el momento de la "justicia social" ha llegado, de lo que viene en precisarse resulta, como lo hace ver el mismo autor, la inutilidad que dicho concepto tiene para un sistema libre en la medida en que como ocurre en nuestros días, éste conlleva la misma significación que la expresión "justicia distributiva".

Si el desenvolvimiento de nuestra sociedad (en cuanto distinta del Gobierno) obedece a un proceso espontáneo y no a un plan específico, exigirle resultados conforme a los postulados de justicia distributiva constituye un disparate. Una economía libre descansará por regla general sobre el ideal de una justicia conmutativa, en la que ésta significará "una recompensa de acuerdo con el valor que los servicios de una persona poseen actualmente para aquellos a quienes los presta; y que se expresa en el precio que estos últimos están dispuestos a pagar".[12] Que los resultados que de esto puedan producirse aparezcan como injustos a la luz de la justicia distributiva, es un hecho que no merece discusión, pero el problema no es ése, "si el problema —escribe Hayek— fuera una cuestión de si la fe o algún poder omnisciente y omnipotente debe recompensar a las personas, de acuerdo con los principios de justicia conmutativa o bien de justicia distributiva, probablemente todos nosotros elegimos los últimos".[13] No hace falta decir, por cierto, que ésta no es la situación que enfrenta el mundo hoy en día.

Así vistas las cosas, en este punto surge la cuestión trascendental que dice relación directa con el motivo central a que se refiere este trabajo. En efecto, si ha de sostenerse que por sobre todo otro tipo de consideraciones, este es el momento de la "justicia social", las consecuencias que de ello derivan para la libertad no pueden ser soslayadas, por mucho que ésta sea reformulada en función de aquélla.

Si se ha establecido que el concepto de justicia social o distributiva no puede ser aplicado a la sociedad libre o abierta, en la medida en que ésta no es susceptible de ser calificada de justa o injusta ya que en ella es el orden espontáneo de mercado y no la voluntad o designio de alguien —sea éste el que sea— quien determina la situación material de las diferentes personas (orden espontáneo que a su vez es el resultado de la interacción de las voluntades de todos quienes conforman el cuerpo social), abogar por aquélla importa, en definitiva, postular porque "los miembros de la sociedad se organicen de aquella manera según la cual resulte posible asegurar

11 H. B. Acton. "The Moráis of the Market", citado por F. A. Hayek en *Derecho, Legislación y Libertad,* p. 119.

12 F. A. Hayek. "Economía, Ciencia y Política", en *Camino de Libertad,* (Santiago, editado por el Centro de Estudios Públicos, 1981), p. 154.

13 F. A. Hayek. Ob. citada, p. 155.

partes concretas del producto social a los distintos individuos o grupos".[14]

Ahora bien, la transformación del orden espontáneo de la Gran Sociedad o Sociedad Abierta,[15] por una organización deliberadamente orientada bajo el signo igualitario, puede para más de alguien no significar menoscabo alguno para la libertad; de hecho, este requerimiento, en orden a organizar nuestra sociedad en función de un ideal de igualdad, suele ser acompañado hoy de todo un caudal de argumentos encaminados a demostrar cómo la implementación de un sistema con miras a este objetivo, no sólo no vulneraría en nada nuestra libertad individual, sino que, por el contrario, contribuiría a consolidarla. La línea gruesa de toda esta argumentación sostiene que la organización de nuestra sociedad sobre la base de un control económico por parte de la autoridad, que permita la distribución del producto social conforme al "bien común", no sólo hará de ésta una sociedad más "justa", sino que traerá una mayor libertad a todos los hombres en cuanto desaparecerá el pesado yugo de la "opresión económica" que soportan actualmente millares de ellos.

El hecho de que no se advierta, o no se quiera advertir, cuán contrario a la libertad resultaría en la práctica un sistema de esta naturaleza, no estriba tanto en la fascinación que ejerce el falso supuesto del que se parte[16] como en la circunstancia de que el propio significado que ésta ha tenido desde la Antigüedad ha sido trastrocado, de tal suerte que bajo esta perspectiva se ha convertido en una acepción más del concepto "poder". En efecto, quien cree que en el alivio de la pobreza o en la supresión de la miseria se gana una mayor libertad, puesto que a diferencia de lo que ocurre bajo estas situaciones se está cerca de realizar todo lo que se desea, está viendo en la libertad una cuestión totalmente distinta como lo es la omnipotencia. A este respecto tal vez nunca se recalque lo suficiente el hecho de que como acertadamente apunta Sir Isahíah Berlin: "La libertad no es la mera ausencia de frustración de cualquier clase; esto inflaría el significado de la palabra hasta que significase demasiado o demasiado poco"[17] y que por consiguiente su confusión con la idea de poder, que a su vez como señalase Hayek, conduce inevitablemente a la identificación de libertad con riqueza, debe ser prontamente desechada. Así, por mucho que se estimen la seguridad económica y la supresión de las desigualdades, el valor libertad seguirá siendo diferente a éstos y nada evitará que "el cortesano que vive lu-

14 F. A. Hayek. *Derecho, Legislación y Libertad* (Madrid, Unión Editorial S. A., 1979), p. 115.

15 El término es de Karl Popper y está tomado en el sentido que éste le da en su obra "La Sociedad Abierta y sus Enemigos".

16 Sin perjuicio de lo que se sostiene, un análisis acabado sobre la inefectividad de la redistribución como solución definitiva al problema de la desigualdad material excede el ámbito de este trabajo.

17 Isahíah Berlin, Ob. citada, p. 220.

josamente pero subordinado a la voz y mandato de su príncipe pueda ser mucho menos libre que el pobre labriego o artesano; menos capaz de vivir su vida y de escoger sus propias oportunidades".[18]

No se quiera ver en lo que se ha señalado, que no se le otorga aquí atingencia alguna a la cuestión económica con el problema que se está analizando; nada más lejos de ello, se trata precisamente de que por tratarse de asuntos que con frecuencia se ven fuertemente ligados, se hace sumamente necesario delimitarlos en su verdadero alcance a objeto de poder otorgarles así su real dimensión. En este sentido, no cabe duda de que puede resultar ilusorio hablar de libertades a quien nada tiene que llevarse a su boca, pero esto no habilita para confundir las cosas, y como escribe Berlin a este respecto, "el campesino egipcio necesita vestidos o medicinas antes y más que la libertad personal, pero el mínimo de libertad que necesita hoy y el grado mayor de libertad que puede necesitar mañana no es alguna especie de libertad que le sea peculiar, sino que es idéntica a la de los profesores, artistas y millonarios".[19]

El efecto encandilador que tiene la idea por la cual la supresión de las necesidades económicas que afligen a una parte de nuestra sociedad, es una simple cuestión que queda entregada al expediente de reorganizarla con miras a ese fin, es quizá la causa de que esta confusión de libertad-poder no sea comúnmente advertida, y que junto con ello miles de personas acepten de buena fe la conveniencia de sujetarse a verdaderas y cada vez más severas restricciones a su libertad con el objeto de contribuir a alcanzar un fin que no puede sino parecer loable. Los corifeos de la igualdad no cesan de insistir en la necesidad de efectuar sacrificios en aras de esta "nueva libertad", los que aparecen justificados a la luz de la teoría idealista del Estado que los inspira según la cual éste encarna los deseos comunes a todos los individuos que forman parte de la sociedad en su expresión más elevada, de tal suerte que su voluntad representa, en definitiva, lo que nosotros mismos desearíamos si nos liberásemos de todas nuestras presiones circunstanciales y de toda aquella irracionalidad a que nos vemos generalmente expuestos. Así, la libertad misma no se obtiene sino mediante nuestra sujeción y conformidad con el actuar del Estado, puesto que cuando estoy obedeciéndolo no hago otra cosa que obedecer a lo mejor de mí mismo, y si éste ha definido la libertad en términos de ausencia de necesidades económicas, orientando según ello toda su actividad a la consecución de ese fin, las restricciones a que he de verme expuesto al adecuar mi actividad a los dictados de la autoridad no constituyen nada más que "pequeños sacrificios" que tal vez puedan afectar mis limitados objetivos inmediatos, pero que debo aceptar si quiero ver materializado mi propio y permanente ideal de libertad que en el Estado y su activi-

18 El ejemplo es do F. A. Hayek en Los *Fundamentos de la Libertad* (Madrid, Unión Editorial S. A., 1975), p. 42.

19 Isahíah Berlin. Ob. citada, p. 220.

dad se encarna, aunque generalmente yo no pueda estar muy consciente de ello.

Realmente, y esto constituye un mérito, no parece posible idear otra concepción que de una manera semejante a ésta permita validar en tal forma la actividad del Estado a la vez que eludir con tanta habilidad un problema de todos los tiempos como lo es el de la relación autoridad-libertad individual. Si nuestra mayor libertad la hemos de obtener merced a la obediencia que le prestemos al Estado, resulta obvio que no hay antítesis entre libertad y autoridad, a la vez que no pueden quedar dudas de que estamos frente a un verdadero "broche de oro" para la teoría de la igualdad sustancial o material, en la medida en que por esta vía se libera de cortapisas a la actividad discrecional del Estado y se justifica toda medida atentatoria contra la verdadera libertad individual en función de la búsqueda de la "nueva libertad" que éste en nuestro propio nombre dice procurar alcanzar. Cuando lo que viene en decirse ha llegado a ser una realidad, estamos frente a la triste paradoja que sólo unos pocos parecieran advertir y conforme a la cual la libertad es suprimida en nombre de la libertad.

Si en tiempos como los presentes, signados por un rabioso igualitarismo, convenir con Linares Quintana[20] en que la libertad es el valor fin al cual se encuentran subordinados todos los demás, incluso la igualdad, conlleva sin lugar a dudas una manifiesta impopularidad, definir esa libertad conforme a su significado clásico, esto es, como un estado resultante de la ausencia de coacción arbitraria ejercida por otros, es exponerse con toda seguridad a ser víctima de los más violentos anatemas. Sin perjuicio de ello y no obstante tal riesgo cierto, es precisamente ese significado y no otro el que a la libertad se le asigna en este trabajo, por lo que a la íntima convicción que me asiste sólo cabría añadir la esperanza de que tal vez esta pasión por la igualdad que despierta adherentes con tanta facilidad sea, al igual que el decir de Ortega sobre la animadversión que provoca el liberalismo, al menos "cosa sospechosa", por eso de que "las gentes no suelen ponerse de acuerdo (con tanta facilidad) si no es en cosas un poco bellacas o un poco tontas".[21]

La libertad en su sentido primigenio, aquella que conforma el legado imperecedero de Atenas y Roma y que alcanzase su máxima expresión en los escritos de los pensadores ingleses del siglo XVII y XVIII, constituyendo según ya se dijere aquel estado resultante de no verse el hombre sujeto a la coacción arbitraria de otros hombres, es el ideal que a partir de la segunda mitad del siglo XIX comienza a ser sistemáticamente vulnerado merced a la implantación de concep-

20 Segundo Linares Quintana. *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado* (Bs. Aires, Edit. Alfa, 1956), p. 428.

21 José Ortega y Gasset. *La Rebelión de las Masas* (Madrid, Alianza Editorial, 1979), p. 22.

ciones sociales cuyos postulados resultan del todo incompatibles con la supervivencia del mismo.

En este orden de cosas no resulta difícil advertir que la llamada igualdad sustancial se adscribe de lleno en esta línea y que valen a su respecto las consideraciones que se formularen al iniciarse estas líneas.

Libertad e igualdad resultarán siempre incompatibles si esta última ha de tener una significación material o económica, cuyo logro requiere necesariamente del uso de la compulsión por parte de la autoridad con miras a imprimir a los esfuerzos individuales de todos nosotros una dirección que, a su juicio, permita alcanzar el objetivo propuesto. La libertad individual no se concilia con la existencia de una autoridad intervencionista ni con su variante el dirigismo; tampoco lo hace con las facultades discrecionales que le son otorgadas a la Administración a objeto de que se halle en posibilidades de materializar objetivos de "justicia social". Si en virtud de encontrarnos sujetos a servir los designios y propósitos de otros, nos encontramos privados de la posibilidad de forjar nuestro propio destino conforme a los fines y objetivos que nos inspiran y a los conocimientos de que disponemos, no cabe duda de que seremos víctimas de un estado de coacción incompatible con la libertad individual. Ahora bien, como advierte Von Hayek, la coacción indudablemente tiene grados y en cierta medida todas las relaciones estrechas entre los seres humanos cualquiera sea su origen, proporcionan oportunidades para la coacción, por lo que la sociedad como tal poco puede hacer en este sentido sino convertir tales asociaciones en genuinamente voluntarias, puesto que cualquier intento de regularlas implicaría restricciones de largo alcance en la libre elección en la conducta de los hombres que proporcionarían una coacción todavía mayor. No puede extenderse el significado del concepto hasta que todo lo cubra, puesto que es claro que "No podemos impedir el daño que una persona puede infligir a otra, ni siquiera las formas leves de coacción a que nos expone la vida de relación con otros hombres; pero esto no quiere decir que no debamos intentar evitar las formas más rigurosas de la coacción o que no debamos definir la libertad como ausencia de dicha coacción.[22]

La libertad exige la existencia de una esfera privada de la cual quede excluida toda injerencia de otra persona o ente con miras a determinar nuestras acciones en pos de fines que no son los nuestros, esfera que sólo es posible de ser establecida en la medida en que exista un "reconocimiento de las normas generales que regulan las condiciones bajo las cuales los objetivos o las circunstancias pasan a formar parte de la esfera protegida de una o varias personas. La aceptación de dichas reglas permite a cada miembro de la sociedad modelar el contenido de su esfera protegida y a todos los miem-

22 F. A. Hayek. *Los Fundamentos de la Libertad* (Madrid, Unión Editorial S. A., 1975), p. 156.

bros reconocer aquello que pertenece a su esfera y lo que no pertenece a la misma.

Es en este punto entonces en el que la libertad entronca con la igualdad, pero no con una igualdad cuya significación es por sobre y ante todo económica, sino que con aquella que provista de un sentido más prístino y verdadero se define como una igualdad en naturaleza específica de que son partícipes todos los hombres, ya que es ésta precisamente la que va a exigir de esas normas generales o leyes —verdaderas garantías de la libertad individual— el que no establezcan diferencias o privilegios que puedan menoscabarla. Si bien es cierto lo que advirtiera Locke en cuanto a que sólo en una sociedad gobernada por las leyes ha de preservarse la libertad, puesto que únicamente éstas ponen al hombre fuera del alcance del capricho de otros hombres, no lo es menos el que para que esto constituya una realidad, todos quienes forman parte de ella han de encontrarse sometidos a su imperio sin distinciones y en igual forma, ya que de lo contrario nuestro ideal de libertad constituiría una pura ilusión incapaz de hacer frente a los embates de un privilegio opresor.

La libertad de que gozamos en cuanto no estamos sujetos a la coacción arbitraria de otro, tiene en la existencia de leyes que nos proporcionan un marco dentro del cual hemos de desenvolvernos ajenos a todo arbitrio, y en el hecho de que esas leyes se dicten para afectar a todos por igual, con un grado de abstracción y certeza tales que permitan al hombre contar con sus efectos al momento de forjar sus planes, verdaderas garantías de su existencia, de suerte tal que todo menoscabo a las mismas constituye un verdadero agravio a la libertad, agravio que ninguno de sus partidarios ha de tolerar en cuanto sigan conservando todo su valor las palabras de aquel noble hidalgo a su fiel ayudante "la libertad, Sancho, es uno de los más preciosos dones que a los hombres dieron los cielos; con ella no pueden igualarse los tesoros que encierra la tierra ni el mar encubre: por la libertad, así como por la honra se puede y debe aventurar la vida".

23 F. A. Hayek, Ob. citada, p. 187.

LA CIENCIA DE MARX

Rafael Echeverría

Este trabajo se hace cargo de algunos temas del pensamiento marxista que han suscitado distintas interpretaciones. El autor defiende las siguientes proposiciones: 1. La relación entre Marx y Hegel que normalmente se acepta es equivocada. La mayor influencia de Hegel sobre Marx tiene lugar en el período adulto de este último. 2. El carácter dialéctico de la concepción de Marx sólo es pertinente para las obras posteriores a 1857. 3. El principal texto metodológico de Marx, la *Introducción* de 1857, es lógicamente inconsistente. 4. La lógica de *El Capital* no es la que Marx propone en la *Introducción y*, por lo tanto, no es la que normalmente se le atribuye. 5. Para Marx la interpretación materialista de la historia no posee status científico. Este sólo es invocado para su análisis de la producción capitalista. 6. El análisis de la producción capitalista descansa en la validez de la ley del valor y la argumentación que procura demostrar tal validez es impugnable. 7. El núcleo racional de la dialéctica de Marx es el principio de la abstracción. La afirmación de contradicciones reales y la perspectiva de totalidad, a través de las cuales usualmente se define la dialéctica marxista, son insostenibles y representan su "en-

RAFAEL ECHEVERRÍA. Ph. D. en Sociología. Universidad de Londres.

Estudios Públicos, 22 (otoño 1986).

voltorio místico". 8. Engels no entiende la lógica de investigación de Marx y ello lo conduce a una ruptura con el pensamiento de éste. 9. Mientras Marx apoya su concepción final en Hegel y Ricardo, la posición de Engels remite a Feuerbach y a Smith. 10. El llamado materialismo dialéctico representa una construcción que es ajena y contradictoria con la concepción de Marx.

I. Introducción

El presente artículo procura dar cuenta sintéticamente de las principales conclusiones alcanzadas durante el curso de una línea de investigación iniciada hace diez años. Parte importante de estas conclusiones fueron recogidas en mi tesis doctoral[1]. Con el tiempo, sin embargo, llegué al convencimiento de que no siempre había extraído todas las consecuencias que mis primeros resultados permitían y que ciertos temas específicos requerían de un tratamiento adicional. En la medida que las circunstancias me lo permitieron, intenté durante los últimos años completar el análisis de algunos problemas que habían quedado pendientes. En el desarrollo que se presenta a continuación se incorporan varios de estos problemas de resolución tardía.

Constituye un lugar común el sostener que el legado teórico de Marx está formado por dos grandes cuerpos. Por un lado, el materialismo histórico que representaría una interpretación científica de la historia y, por otro, el materialismo dialéctico, que comprende una filosofía de carácter igualmente científico. Es importante advertir, sin embargo, que esta distinción no pertenece a Marx y que el término de materialismo dialéctico es acuñado mucho después de su muerte por Plejanov. Es necesario reconocer también que las principales interpretaciones sobre el materialismo dialéctico no reconocen una paternidad directa en Marx, sino en los escritos de Engels, suponiéndose que éste sólo habría desarrollado lo que ya estaba contenido implícitamente en la concepción de Marx. El supuesto de la identidad de criterios entre Engels y Marx constituye una condición indispensable para afirmar que el materialismo dialéctico forma parte del marxismo.

Un segundo elemento que es importante tener en cuenta, es el hecho de que con el tiempo se ha producido dentro del marxismo un desplaza-

[1] R. Echeverría, *Marx's Concept of Science*, Tesis doctoral, Universidad de Londres, 1978.

miento en la gravitación que en su interior se les confiere a ambos cuerpos teóricos. En la época de Marx lo predominante era, evidentemente, el materialismo histórico que en lo fundamental comprendía una determinada interpretación de la historia y el análisis del modo de producción capitalista. Con posterioridad, se incorpora dentro del mismo materialismo histórico la concepción desarrollada por Lenin, referida fundamentalmente al tema de la revolución y de los instrumentos que le son necesarios. Ello es lo que conocemos como el marxismo-leninismo, dentro del cual los temas asociados al materialismo dialéctico tienen un papel subordinado. Sin embargo, a partir de la implantación del socialismo en diversos países, el pensamiento marxista que allí se desarrolla le confiere cada vez menos importancia al análisis del capitalismo y de la revolución en la medida que ellos aluden a problemas ajenos a sus propias realidades y que se consideran en buena parte resueltos. Ello se traduce en una tendencia que le confiere importancia creciente al materialismo dialéctico por sobre el materialismo histórico. Este desplazamiento tendrá una influencia importante en el pensamiento marxista de los países no socialistas, aun que en ellos se sigan produciendo desarrollos teóricos interesantes más ligados al marxismo o al marxismo-leninismo originales. Sin embargo, en ambos campos de desarrollo teórico predomina el supuesto de que las elaboraciones de Engels representan una adecuada interpretación de la dialéctica de Marx.

Planteado el problema en esos términos, nuestro objetivo consistió en retrotraer el análisis de la dialéctica marxista al ámbito del pensamiento del propio Marx para, desde allí, confrontar las diferentes interpretaciones sobre el tema y particularmente la interpretación ofrecida por Engels. Nuestra pregunta fundamental apuntaba a determinar cuál era el concepto de ciencia que sustentaba la validez que Marx le atribuía a su concepción. Recordemos que Marx sostenía la validez científica de sus conclusiones.

II. Hegel, Feuerbach y Marx[2]

El primer problema que se enfrenta en una investigación como ésta es el hecho de que Marx se preocupó escasamente por explicar su concepto

[2] Esta sección ha sido desarrollada en forma más extensa en R. Echeverría, "The Later Marx and Hegel: A Study on the Development of the Marxian Concept of Science", en P. Zarembka (ed.), *Research in Political Economy*, Vol. 3, Jai Press, Greenwich, Conn., 1980.

de ciencia[3]. Normalmente cuando aborda el tema se limita a señalar que su concepción se apoya en la dialéctica, y que en su caso ésta resulta de una inversión de la dialéctica hegeliana a la cual se le habría extraído su núcleo racional, despojándola de su envoltorio místico idealista. A pesar del carácter evidentemente enigmático de esta afirmación, al menos señala un camino de indagación . El concepto de ciencia de Marx parece estar directamente comprometido en lo que fuera su relación con Hegel. Resulta indispensable, por lo tanto, precisar el carácter de esta relación.

Cuando se aborda la relación de Marx con Hegel normalmente se supone que la mayor parte de la influencia hegeliana, Marx la recibe en el período más temprano de su desarrollo intelectual; que éste habría "saldado cuentas" con su conciencia filosófica juvenil alrededor de 1845, y que su desarrollo teórico posterior tiende hacia una autonomía con Hegel cada vez mayor. Buena parte de las discusiones sobre este punto se han centrado en sostener diferencias con respecto al grado de la influencia hegeliana que perdura en el Marx adulto. Hay quienes sostienen, como Lukacs[4], que Marx nunca deja de ser hegeliano y quienes afirman, como Althusser[5], que Marx termina por independizarse completamente de Hegel. Muy pocos disputarían la afirmación de Schumpeter de que Hegel fue para Marx "un amor de juventud"[6]. El problema residiría en la fidelidad del Marx adulto con ese amor juvenil. Este es el primer supuesto que objetaremos. Sin desconocer una primera influencia de Hegel en el período de juventud de Marx, sostenemos que la mayor y principal influencia de Hegel, Marx la recibe ya adulto (entre 1857 y 1858) y que ésta se mantendrá hasta el final de sus días. Afirmamos que, por sobre todo, Hegel representa para Marx un amor de madurez.

Sólo algunos antecedentes al respecto. Es innegable que todo el período de formación de Marx tiene lugar en un ambiente intelectual muy marcado por la influencia hegeliana y que en los escritos del Marx joven se encuentran no sólo temáticas, sino también estructuras argumentales que remiten a Hegel. En esa época, Marx estrecha relaciones con el grupo de los "jóvenes hegelianos" y varios de sus escritos tienen como referente

[3] Esta falta de preocupación por el tema es sólo aparente. De hecho, Marx reconoce, en diferentes oportunidades, la necesidad e importancia de escribir una obra sobre su concepción dialéctica Ello queda de manifiesto en carta a Engels de 1858 y en carta a Dietzgen de 1874. Por desgracia, este proyecto nunca alcanzó a realizarse y su ausencia ha dado lugar a interpretaciones altamente discutibles.

[4] G. Lukacs, *History and Class Consciousness*, Merlin Press, Londres, 1971.

[5] L. Althusser, *La Revolución Teórica de Marx,* Siglo XXI, México, 1967.

[6] J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy,* Harper Torchbooks, N. Y., 1962.

principal a Hegel. Esta influencia no puede ser desconocida y la hemos registrado identificándola como una "primera apropiación de Hegel". Sin embargo, a la vez que se la reconoce, es preciso calificarla. Marx ha iniciado desde sus primeros escritos (en particular, desde su disertación doctoral) una crítica cada vez mayor de las posiciones hegelianas y, consecuentemente, un distanciamiento progresivo. En este proceso, desde muy temprano Marx toma partido por posiciones feuerbachianas, compartiendo las críticas que Feuerbach dirigiera contra Hegel, su maestro. Quienes conocen el pensamiento de Feuerbach saben cuán radical es su crítica a Hegel y la imposibilidad de conciliar ambas posiciones. Frente al primado de la conciencia planteado por Hegel, Feuerbach opone a la naturaleza y el hombre; frente a la necesidad de superar lo inmediato y recurrir a la reflexión para alcanzar el dominio de la esencia, como lo afirma Hegel, Feuerbach niega la distinción entre esencia y existencia e invoca la certidumbre inmediata. Para Feuerbach, el pensamiento de Hegel es abstracto, en cuanto es vacío, alienado y porque invierte el orden real de las cosas al conferirle al sujeto el carácter de predicado y al predicado el papel de sujeto. Desde un empirismo radical, Feuerbach desarrolla una filosofía de fundamentos antropológicos y materialistas. Uno de sus dardos críticos de mayor violencia lo constituye su acusación de abstracción. La verdad es concreta y se apega a lo inmediato.

Desde muy temprano Marx se convierte en feuerbachiano y asume tanto la filosofía antropológica de Feuerbach como su empirismo contrario a la abstracción. Ello se percibe con claridad en sus críticas a la *Filosofía del Derecho y* a *La Fenomelogía del Espíritu* de Hegel. Sin embargo, a partir de diferentes desarrollos autónomos, Marx llega en 1845 a una "primera ruptura con Feuerbach". Sin entrar a exponer los factores que lo conducen a este quiebre, Marx constata que el concepto de esencia humana postulado por Feuerbach es abstracto, por cuanto no remite al conjunto de las relaciones sociales. El concepto de hombre feuerbachiano se halla abstraído del proceso histórico. La importancia de esta primera ruptura es decisiva. Ella coincide con el nacimiento de la primera gran contribución teórica de Marx: su interpretación materialista de la historia. Como se sabe, a través de ella, Marx afirma que la producción juega un papel determinante en la historia y, por lo tanto, que la comprensión de la historia requiere iniciarse con el análisis de la producción. Sin embargo, es necesario nuevamente calificar esta ruptura y reconocer que a la vez que Marx está rompiendo con Feuerbach, simultáneamente se apoya en él. En efecto, la ruptura es con la antropología filosófica feuerbachiana, pero desde las posiciones empiristas del propio Feuerbach. Según Marx, la concepción antro-

pológica de Feuerbach cae en el error de la abstracción, tal como el mismo Feuerbach acusara a Hegel.

En los escritos posteriores de Marx se comprueba que sigue apegado a posiciones empiristas. Tanto en *La Miseria de la Filosofía,* como en *El Manifiesto Comunista,* Marx señala que su quehacer intelectual consiste en expresar lo que "sucede directamente ante nuestros ojos"[7] y, por lo tanto, representa un esfuerzo por dar cuenta de lo que percibimos en la realidad inmediata.

Esta situación se modifica sustancialmente a partir de fines de 1857 y comienzos de 1858. En octubre de 1857, un buen amigo de Marx, Freiligrath, le envía un paquete con libros que Bakunin dejara abandonados en Londres. Entre ellos se incluía *La Ciencia de la Lógica* de Hegel. Curiosamente, a pesar de ser una de las obras más notables del filósofo alemán, sólo había suscitado algunas referencias marginales en los escritos juveniles de Marx. La lectura que Marx hace entonces de esta obra resultará decisiva, y dará lugar a lo que hemos llamado "la segunda ruptura con Feuerbach" y la "segunda apropiación crítica de Hegel". ¿Qué sucede con esa lectura? Marx con firma una sospecha que había arrastrado durante los últimos años, sin llegar, sin embargo, a modificar en forma clara su postura epistemológica anterior, de raigambre feuerbachiana: para proceder a explicar científicamente la realidad es necesario trascender a nivel de lo inmediato, aprehender la lógica oculta y las leyes internas de la realidad y aceptar que los fenómenos no constituyen sino una expresión, incluso distorsionada, del sustrato esencial e invisible de la realidad. Hegel en *La Lógica* no sólo defiende esta posición, sino que elabora un trayecto y una estructura mediante los cuales se articulan las relaciones entre la realidad inmediata, su dimensión esencial y la capacidad del concepto de volver sobre lo inmediato y cerrar el círculo de su realidad. Ello constituye la estructura misma de *La Ciencia de la Lógica y* se expresa a través de la sucesión de las doctrinas del Ser, de la Esencia y del Concepto. Sin embargo, a pesar de que Marx estima que en ello reside un gran acierto hegeliano, considera que tal como Hegel lo concibe y expone, se halla confundido con sus premisas idealistas. Ello se manifiesta de diferentes formas. En primer lugar, el planteamiento de Hegel se ofrece en oposición a las ciencias particulares y tras el intento de fundar una gran ciencia especulativa. En segundo lugar, para Hegel la realidad se confunde con el concepto, siendo éste la expresión verdadera de lo real, de lo concreto.

---

[7] K. Marx, *The Poverty of Philosophy,* Progress Publishers, Moscú, 1973, p. 109, y K. Marx y F. Engels, *Selected Works,* Lawrence & Wishart, Londres, 1968, pp. 46-47.

Desde su interpretación materialista de la historia, Marx disputa este idealismo y se niega a conferirle al concepto el status de realidad concreta. Para Marx el pensamiento, por mucho que pueda reproducir la realidad, no la constituye ni se identifica con ella: lo concreto es la realidad objetiva y se halla fuera del pensamiento. Pero para revelar la esencia de la realidad, el pensamiento debe trascenderla en su inmediatez y situarse en un plano diferente de la realidad inmediata, concreta. Este nivel y el proceso que conduce a él, Marx los denomina *abstracción.*

Es necesario destacar que el concepto de abstracción de Marx no es aquel utilizado por Hegel en *La Lógica.* Surge de la divergencia de Marx con Hegel sobre lo concreto y es tributario de esta divergencia. Sin embargo, a partir de la objeción al idealismo hegeliano, el concepto de abstracción de Marx es homólogo con el concepto de reflexión de Hegel, por cuanto en éste la reflexión es el recurso que permite el paso de la inmediatez del Ser a la mediatez de la Esencia[8]. El concepto de abstracción de Marx también se opone al de Feuerbach, del que Marx había hecho uso hasta poco tiempo antes. Al restablecer la distinción entre esencia y apariencia, Marx procede a en tender la abstracción no como un vicio del conocimiento (la expresión de un conocimiento viciado, en el entender de Feuerbach), sino como un recurso indispensable del conocimiento de la realidad. El empirismo feuerbachiano es completamente abandonado y junto con efectuar una reapropiación de Hegel, se ha consumado una segunda y esta vez total ruptura con Feuerbach. La inversión de la dialéctica hegeliana y las alusiones a su núcleo racional y a su envoltorio idealista se hacen inteligibles.

Este importante quiebre epistemológico en el desarrollo intelectual de Marx coincide con el período comprometido con la elaboración de su segunda gran contribución teórica: el análisis del modo de producción capitalista. Este quiebre se manifiesta en múltiples planos, estableciéndose una clara diferenciación con su postura epistemológica anterior. Examinemos algunos de estos efectos. El primero y más importante consiste en las reiteradas afirmaciones de Marx de que el nivel de la apariencia es insuficiente para dar cuenta de la realidad social y que la ciencia que procure explicarla debe recurrir a la abstracción. El segundo se refiere al cambio que se registra en su relación con Hegel. Luego que Hegel fuera un blanco permanente de la crítica de Marx, desde 1858 éste reitera su importancia al

[8] Cabe advertir que Hegel opone la reflexión a la abstracción. De allí que sea importante insistir en la correspondencia del concepto de abstracción de Marx con el de reflexión de Hegel y no con el concepto hegeliano de abstracción.

punto de definirse como su discípulo[9], lo que estaba muy lejos de hacer durante su período feuerbachiano. Por otro lado, sus principales referencias a Hegel se dirigen a *La Ciencia de Lógica*, obra que, como se mencionó anteriormente, había despertado escaso interés en el joven Marx. Pero el tercer resultado es el que ha concitado la menor atención. Es sólo desde 1858 que Marx sostiene que su análisis descansa en la dialéctica. Antes de esta fecha, Marx nunca había invocado la dialéctica como una dimensión inherente a su concepción y debemos entender que, dada su postura epistemológica previa, tal definición no era pertinente. Por lo tanto, el carácter dialéctico del pensamiento de Marx se establece sólo a partir de esta segunda apropiación de Hegel, siendo fundamental en ella aquello que es específico a tal apropiación: vale decir, el recurso de la abstracción.

III. El Problema del Punto de Partida[10]

Hemos planteado que existen dos grandes contribuciones teóricas al interior del pensamiento de Marx: su interpretación materialista de la historia y su análisis del modo de producción capitalista. Es necesario preguntarse por la relación que existe entre ambas. Para responder adecuadamente a esta pregunta es preciso examinar uno de los textos más enigmáticos y controvertibles de Marx. Se trata de una *Introducción* escrita durante agosto y septiembre de 1857, con el propósito de que antecediera la obra que Marx escribiría inmediatamente después y en la que se contendría su análisis del modo de producción capitalista. Sin embargo, una vez que Marx prepara la primera versión de esta obra, la *Contribución a la Crítica de la Economía Política*, decide omitir esta *Introducción*, sustituyéndola por el célebre *Prefacio* de 1859. Ella será descubierta entre los manuscritos inéditos de Marx y será publicada por vez primera en 1903, por Kautsky.

Cabe advertir que ésta ha sido una obra que ha suscitado importantes polémicas. Ello porque se trata, sin duda, del texto metodológico más trascendente que Marx escribiera y en el que se adoptan determinadas posiciones sobre el orden que deben guardar diversas categorías en lo que

[9] C. Marx, *El Capital*, Vol. 1, Fondo de Cultura Económica, México, 1971, p. xxiii.

[10] Los temas abordados en esta sección han sido desarrollados extensamente en los siguientes trabajos: R. Echeverría, "Critique of Marx's 1857 Introduction", *Economy and Society*, Vol. 7, N° 4, 1978; R. Echeverría, "The Concrete and the Abstract in Marx's Method: A Reply to Carver". *Economy and Society*, Vol. 9, N° 2, 1980; R. Echeverría, "Método y Dialéctica en Marx: Hacia una Crítica de la Razón Marxista", Parte I: Presupuestos Epistemológicos, Flacso, Serie Contribuciones N° 14, Santiago, 1983.

será más adelante *El Capital*. Pues bien, dada la ausencia de referencias metodológicas, a partir de la publicación de esta *Introducción*, se consideró que se disponía por fin de un asidero firme para dar cuenta del método seguido por Marx. Althusser ha llegado a elevarla al rango de un "discurso del método" marxista[11]. Lo curioso, sin embargo, es que partiéndose del supuesto unánime de que las opciones adoptadas en tal escrito expresan adecuadamente el método utilizado en *El Capital*, gran parte de las interpretaciones de este texto entregan versiones completamente diferentes sobre su contenido.

Creemos conveniente anticipar algunos de nuestros resultados. Sostenemos que parte importante de las conclusiones ofrecidas en la *Introducción* son erradas, en cuanto no se deducen de las premisas que las generan; que Marx se da cuenta de que la solución sugerida en dicho texto es problemática y que el método seguido en *El Capital* se ciñe a una estructura lógica modificada. Por lo tanto, la proposición de método planteada en la *Introducción* no expresa el método de *El Capital*. Dicho lo anterior, procedemos a examinar el contenido de esta *Introducción* .

Lo primero que es importante destacar es el hecho de que el principal tema de la *Introducción* lo constituye el problema del punto de partida. Sin embargo, éste es planteado en planos muy diferentes que es preciso distinguir. El texto se inaugura con una *respuesta* en la que se afirma que "el objeto a considerar en primer término es la *producción material*". ¿De qué está hablando Marx? Para saberlo, hay que construir la pregunta a la que se responde. Consideramos que ella es: ¿Cuál es el punto de partida para el estudio de la historia? Y en la respuesta, Marx no hace sino afirmar lo que constituye su interpretación materialista: el análisis de la producción es el punto de partida para una comprensión científica de la historia.

Aceptando la respuesta anterior (que remite a las elaboraciones en las que Marx fundamenta su interpretación de la historia), se plantea una segunda pregunta: ¿de cuál producción material es necesario partir? Marx distingue tres posibilidades: a) partir de la producción en general, independientemente de cualquier determinación histórica; b) partir de los estadios más primitivos de la producción y seguir su evolución, y c) tomar como punto de partida un estadio ya desarrollado de la producción y desde allí completar posteriormente la secuencia histórica. Los argumentos ofrecidos por Marx se inclinan por esta última posibilidad. Descarta la producción en general, pues estima que en la medida que escapa a toda determinación histórica ella no es sino una "abstracción" (connotación feuerbachiana). Y

[11] L. Althusser y E. Balibar, *Reading Capital*, New Left Books, Londres, 1970, p. 86.

al confrontar las dos últimas posibilidades, defiende la necesidad de partir del modo de producción capitalista por cuanto es en él y sólo en él que el concepto de trabajo (indispensable para explicar la producción) se convierte en una categoría científica simple, abstracta (connotación no feuerbachiana) e idónea, dado el carácter que en la práctica exhibe el trabajo asalariado.

Al señalar que la explicación científica de la historia debe iniciarse con el análisis de la producción capitalista, Marx está estableciendo simultáneamente una diferencia entre el status teórico de su interpretación materialista de la historia y su posterior explicación científica.

Resulta evidente que para Marx su interpretación materialista representa un conjunto de criterios que permiten y anteceden la comprensión de la historia, pero que en sí *no constituyen ni fundan una ciencia.* Por el contrario, el análisis del modo de producción capitalista constituye el primer paso de un análisis de pretensión científica que a la postre, y luego de otros pasos en la explicación del devenir histórico, podrá conferirles a los criterios que le sirvieron de base (la interpretación de la historia) validez científica. Sólo entonces, y no antes, podrá sostenerse que la interpretación marxista de la historia descansa sobre bases científicas. Esta relación entre las dos principales contribuciones teóricas de Marx no ha sido adecuadamente reconocida por las tradiciones marxistas posteriores.

Pero la preocupación por el punto de partida en la *Introducción* de 1857, es llevada todavía más lejos. Una vez alcanzada la conclusión de que es preciso partir del modo de producción capitalista, Marx se plantea el problema del punto de partida que requiere su explicación. Pues bien, es en esta respuesta donde la *Introducción* se hace particularmente vulnerable. Marx nos señala que la apariencia sugiere que se debiera partir de lo concreto, de la población, para luego por vía del análisis llegar a ciertas categorías abstractas y generales. Una vez alcanzadas estas categorías abstractas, se debería efectuar un recorrido inverso, capaz de producir una explicación de lo concreto (nuevamente la población), esta vez como síntesis de múltiples determinaciones. Sin embargo, una vez planteada esta opción, Marx la objeta. Señala que bien examinado el punto de partida sugerido (la población) es una abstracción, es vacía, por cuanto está carente de sus determinaciones. Por lo tanto, concluye Marx, no hay que partir de lo concreto sino de aquellas categorías abstractas que permitirán explicarlo al término del análisis. El trayecto lógico sugerido en la *Introducción* se inicia en lo abstracto y termina en lo concreto.

Evidentemente la conclusión no se deduce de las premisas. Marx no puede sostener simultáneamente que el punto de partida propuesto es in-

adecuado por ser abstracto, para concluir que se debe partir de lo abstracto. En la medida que concluye esto último, está nuevamente suponiendo que el punto de partida es concreto, con lo que se le exime de la crítica. Pero ésta constituye tan sólo una primera manifestación del problema. Lo que está sucediendo es que Marx ha introducido en su argumentación dos conceptos diferentes y antagónicos de abstracción. El primero es aquel de raíz feuerbachiana que ha usado abundantemente desde sus tempranos escritos. El segundo, uno nuevo, que proviene de la necesidad de distinguir determinadas "categorías" para explicar la producción capitalista. La presencia de este nuevo concepto es sintomática de que la epistemología empirista sustentada hasta entonces está haciendo crisis; pero tal crisis todavía no se resuelve. Para hacerlo, Marx deberá estabilizar su nuevo concepto de abstracción y hacer abandono de aquél de raíces feuerbachianas. Ello sólo sucederá cuando se aboque a la lectura de la *Lógica* de Hegel y confirme en dicha obra la necesidad de recurrir a conceptos que no poseen un referente inmediato y que, en tal sentido, definirá como abstractos. Sin embargo, la *Lógica* llegará a sus manos un mes después de haber terminado la *Introducción.*

Pero el problema del punto de partida para analizar la producción capitalista no es sólo lógico, es también factual. En otras palabras, no se trata de que objetemos sólo la lógica que conduce a su conclusión, sino que sostenemos que, en los hechos, Marx corrige esa conclusión errada. Y ello requiere ser demostrado en los hechos

Cabe reconocer que luego de terminada la *Introducción,* Marx no inicia su exposición del análisis del modo de producción capitalista, obra que la *Introducción* debía anteceder. Por el contrario, Marx posterga esta empresa e inicia, en su reemplazo, un conjunto de reflexiones diversas, contenidas en varios cuadernos, las que serán publicadas después de su muerte bajo el nombre de Grundrisse. Pues bien, si examinamos tanto el contenido de estos borradores como la correspondencia de Marx durante este período, comprobamos que en forma recurrente el problema del punto de partida es planteado una y otra vez. En las primeras referencias se constata que Marx se inclina por iniciar su exposición sistemática a partir del análisis del valor, concepto que define como abstracto, y que representa, por lo tanto, una postura que sigue siendo fiel a la conclusión de la *Introducción.* Sin embargo, en referencias posteriores, se comprueba que Marx duda de la conveniencia de este punto de partida y en carta a Engels de abril de 1858 le insiste que está consciente de que las categorías más abstractas siempre remiten a una particular base concreta de las que ellas

han sido precisamente abstraídas[12]. Dos meses más tarde, en junio de 1858, Marx inicia sus notas escribiendo que la primera categoría bajo la cual se presenta la riqueza burguesa, es la mercancía. En ella, escribe Marx, hay dos dimensiones, un valor de uso y un valor de cambio. El valor de cambio, señala, consiste en aquello que hace que un objeto sea una mercancía. Avanzando unas líneas en esta explicación, Marx abre un paréntesis que no alcanza a cerrar, pues interrumpe el texto para siempre. Los *Grundrisse* han terminado y Marx ha encontrado su punto de partida. De inmediato inicia su primera exposición sistemática del análisis de la producción capitalista: la *Contribución a la Crítica de la Economía Política.* Su punto de partida es la mercancía, como lo será también más adelante en *El Capital.*

Hemos demostrado que Marx modifica su punto de partida. Que habiéndose inclinado inicialmente por el valor, que considera abstracto, opta al final por la mercancía. Queda pendiente, sin embargo, determinar si la mercancía confirma o contradice la conclusión de la *Introducción,* pues pudiera suceder que siendo diferente del valor, Marx la considerara igualmente abstracta. Pues bien, si nos atenemos al tratamiento que Marx le confiere a la mercancía al inicio de su análisis, comprobamos que la incorpora tal como ella se presenta a los agentes de la práctica capitalista en su inmediatez y, por lo tanto, como algo concreto. Pero, más allá de la referencia al tratamiento que Marx le confiere, disponemos del pronunciamiento del propio Marx al respecto. En efecto, una vez publicado el primer volumen de *El Capital,* Adolph Wagner critica a Marx señalando que su punto de partida y fundamento de todo el análisis posterior sería la abstracción del valor, la que constituiría una ficción arbitraria inventada por Marx. Pues bien, en unas notas escritas entre 1879 y 1880, Marx se hace cargo de la crítica de Wagner y en forma reiterada sostiene que no ha partido del valor, sino de la mercancía y que ésta representa no sólo algo concreto sino "el concretum económico más simple"[13]. Marx no ha seguido, por lo tanto, el trayecto de lo abstracto a lo concreto propuesto en *la Introducción* de 1857.

IV. La Estructura Lógica de *El Capital*

Para determinar la estructura lógica de *El Capital* es necesario, por lo tanto, abandonar el supuesto de que allí se sigue la proposición de la *Introducción.* Sin embargo, de todos los criterios posibles para definir di-

[12] C. Marx y F. Engels, *Correspondencia,* Editorial Cartago, Buenos Aires, 1957, p. 79.

[13] T. Carver, *Karl Marx: Texts on Method,* Blackwell, Oxford, 1975, p. 199.

cha lógica, consideramos que ninguno posee la importancia del principio de la abstracción para comprender el carácter de las soluciones teóricas allí contenidas. Pudiéndose dar cuenta de la estructura lógica de esta obra destacando otros aspectos, sostenemos que todos los demás se subordinan a la relación entre lo abstracto y lo concreto.

La premisa central del planteamiento de Marx es que la explicación del modo de producción capitalista descansa en la ley del valor, postulada originalmente por los economistas clásicos. Como sabemos, esta ley afirma, en términos generales, que el valor que poseen los diferentes bienes en el intercambio es expresión del trabajo de que ellos son portadores. Esta ley había sido sugerida inicialmente por William Petty, recogida posteriormente por Adam Smith y reiterada más adelante por David Ricardo. Según Marx, este descubrimiento teórico marca una época en la historia de la raza humana[14]. Sin embargo, a pesar de poseer el mérito de descubrimiento la economía clásica no fue capaz de afirmar la ley del valor de manera consistente. Uno de los principales problemas enfrentados por los clásicos fue la dificultad que encontraron al calcular el valor de un producto de acuerdo al valor de los factores que concursen en su producción y según el propio valor del producto final. Suponiendo que el monto gastado en salarios expresaba el valor del trabajo y que el resto de los factores transferían su valor al producto final, los clásicos consideraban que el valor determinado según la suma del valor de los factores debía ser igual al valor del producto final. La realidad les mostraba, sin embargo, que este último tendía a ser mayor, lo que evidentemente desafiaba la ley del valor.

Enfrentados a este problema, Smith y Ricardo reaccionan de manera diferente. Smith considera que la situación detectada demostraba que la ley del valor había dejado de tener validez con la emergencia del capitalismo, habiendo sido una ley plenamente válida en las sociedades que le antecedieron. La aparente colisión entre la ley y la realidad inclina a Smith a sacrificar la ley y optar por la realidad. Ricardo, sin embargo, hace lo contrario; prescinde de la contradicción y, aunque no la resuelve, opta por afirmar su plena confianza en la teoría. Este comportamiento, que según cánones convencionales sería expresivo de una actitud muy poco científica, demostrará, según Marx, el genio científico de Ricardo, pues comprendió la importancia y validez de la ley del valor.

Lo anterior define el carácter de la tarea que Marx se propone en *El Capital:* resolver las contradicciones que encararan los clásicos al afirmar la ley del valor y demostrar que ésta es la única vía para explicar el modo

[14] C. Marx, *El Capital,* Vol. 1, p. 39.

de producción capitalista. Visto así el desafío asumido por Marx, *El Capital* aparece como una obra de gran contenido dramático, pues la afirmación de la ley del valor se realiza en una lucha frontal contra las apariencias. Ello lo veremos más adelante. Por el momento cabe destacar que la solución ofrecida por Marx descansa en dos principios fundamentales.

El primero de ellos consiste en objetar uno de los supuestos con tenidos en la forma cómo los clásicos enfrentaron el problema. El sostener que los salarios representaban el valor del trabajo incorporado al proceso productivo supone plantear el problema del valor del trabajo. Pues bien, Marx sostiene que no puede afirmarse que el valor es trabajo, como sostiene la ley, y luego preguntarse por el valor del trabajo. Si el trabajo es aquello que da cuenta del valor, la pregunta por el valor del trabajo no tiene sentido. Según Marx, el valor involucrado en los salarios no es el valor del trabajo, sino el valor de la fuerza del trabajo, de la capacidad de trabajo del obrero. Al comprenderlo así, se resuelven simultáneamente dos problemas. En primer lugar, el valor de la fuerza de trabajo permite su determinación por la ley del valor. Este sería el trabajo necesario para producir y reproducir la capacidad de trabajo del obrero. En segundo lugar, se aclara aquella diferencia encontrada por los clásicos entre el valor de los factores que intervienen en la producción y el valor del producto final. En efecto, si lo que el capitalista compra no es el trabajo, sino la fuerza de trabajo, se comprueba que el uso de la fuerza de trabajo (a diferencia de lo que sucede con el uso de cualquier otra mercancía) genera trabajo y el trabajo genera valor. Por lo tanto, la fuerza de trabajo involucra dos magnitudes de valor. El valor asociado a su valor de cambio (su valor en el mercado) y el valor asociado a su uso productivo y a su capacidad de generar valor (valor de uso). En economías que se encuentran por sobre el nivel de subsistencia, estas dos magnitudes de valor difieren y el valor producido por la fuerza de trabajo resulta superior a su propio valor. Esta diferencia es lo que Marx llamará la plusvalía y constituye el elemento que impedía establecer la equivalencia entre las dos magnitudes de valor calculadas por los clásicos. Según Marx, la plusvalía expresa por lo demás el aspecto fundamental en las relaciones capitalistas de producción, pues en ella se manifiesta simultáneamente el mecanismo de la explotación capitalista, la forma cómo el capital se apropia del excedente producido por el trabajo. La ley del valor permite: 1º explicar la determinación de ambas magnitudes de valor involucradas en la determinación de la plusvalía (el valor de la fuerza de trabajo y el valor del trabajo desplegado por el asalariado); 2º reconocer que el excedente es producido por los trabajadores; y 3º comprender el mecanismo de apropiación del excedente por el capital en cuanto ha sido éste el que

ha comprado la fuerza de trabajo y la legalidad burguesa le confiere a su propietario el derecho a su consumo (consumo que genera el valor excedentario). He allí la importancia que para Marx reviste la validez de la ley del valor en la economía capitalista.

El segundo principio en el que Marx apoya su solución consiste en introducir una clara distinción entre el nivel de lo concreto y el nivel de lo abstracto. Ello resultará fundamental en la posibilidad de afirmar que la ley del valor es plenamente válida. Para Marx lo concreto constituye la realidad inmediata, el nivel de las apariencias y de los fenómenos, y todo aquello que forma la conciencia espontánea de los agentes que participan en una práctica determinada. Marx señala que no es posible explicar la realidad de mantenerse al nivel de lo inmediato. La comprensión científica de la realidad exige trascender la apariencia para alcanzar la esencia de las cosas, la cual no se manifiesta directamente. La abstracción representa para Marx el recurso que permite trascender lo inmediato y que conduce a la esencia culta de la realidad. Para Marx, el nivel de las apariencias representa la expresión y la forma de existencia de una dimensión esencial oculta. Pero al afirmar el carácter oculto de la esencia de la realidad, Marx reconoce que la relación entre esencia y apariencia es una relación problemática. El nivel de las apariencias se presenta como una negación del nivel esencial y uno de los desafíos que enfrenta la ciencia consiste en demostrar que tras esa negación se encubre una forma particular de realización de la esencia. La influencia hegeliana en esta posición es innegable. Pues bien, la distinción apuntada entre lo concreto y lo abstracto permite trazar una clara demarcación entre aquellos conceptos concretos que poseen referentes inmediatos directos y aquellos conceptos abstractos que, siendo fundamentales para explicar lo concreto, no poseen tales referentes y establecen una relación problemática con la conciencia espontánea de los agentes que participan en la práctica social. Conceptos como los de valor, como el del trabajo asociado al valor (trabajo abstracto), de plusvalía o de valor de la fuerza de trabajo son conceptos abstractos y, en tal sentido, requieren ser nítidamente distinguidos de sus conceptos homólogos al nivel de lo concreto, como lo son los de precio, del trabajo que conduce a la producción de un bien particular (trabajo concreto), de ganancia o de salario. El precio no es igual al valor, ni la ganancia es igual a la plusvalía, aunque en cada caso los primeros no representan sino la expresión aparente de los segundos.

Los conceptos que forman parte de la ley del valor (el valor y el trabajo que se le asocia) se encuentran ambos en el nivel de lo abstracto y, por lo tanto, este es el nivel en el que Marx sitúa la vigencia de la ley del valor. Ello constituye un reconocimiento de la mayor importancia para

comprender el papel que Marx le confiere a esta ley al interior de su análisis. Siendo la ley esencial del capitalismo, Marx aceptará que precisamente por su carácter esencial ella entrara en contradicción con el nivel de las apariencias. No obstante lo anterior, será gracias a esta ley que las apariencias podrán ser explicadas y, según Marx, revelarán ser la forma concreta de existencia de la propia ley.

No basta, por lo tanto, con el primer principio de resolución introducido por Marx frente al tratamiento que los clásicos hicieran de la ley del valor; principio que genera los conceptos de fuerza de trabajo y de plusvalía. Incluso luego de la introducción de estos conceptos, la ley del valor seguirá manteniendo contradicciones con el comportamiento económico concreto. La afirmación de la validez de la ley del valor requiere asumir una postura epistemológica que, mediante la separación de los niveles de lo abstracto y lo concreto, permita simultáneamente asumir las colisiones de la ley con la realidad y a la vez afirmar su plena validez[15].

Una vez establecido que *El Capital* reconoce dos niveles de análisis diferentes, el concreto y el abstracto, es preciso establecer la articulación planteada entre ellos o, dicho en otras palabras, su estructura lógica. Este aspecto no fue irrelevante para Marx. Por el contrario, Marx exhibe un especial orgullo frente a la resolución de los problemas de la estructura lógica de su obra, al punto de señalar que ésta representa un verdadero "conjunto artístico''[16]. Tal como se ha demostrado con anterioridad, Marx opta incluso por atrasar la exposición de su análisis mientras no se encuentra plenamente satisfecho con la elección de su punto de partida.

Pues bien, Marx considera que si bien el análisis no puede prescindir del nivel de la abstracción, éste no debe ser introducido de buenas a primera, exigiendo a quien desee seguirlo que acepte conceptos en apariencia ajenos a la realidad. Evidentemente el lector puede rehusarse y objetar el conjunto del análisis por estar fundado en "abstracciones". Recordemos que ésta fue, por lo demás, la crítica de Adolph Wagner. Sin embargo, Marx ha previsto este punto de vulnerabilidad y está en condiciones de replicar desde una buena posición a la crítica de Wagner. Uno de los problemas que detienen a Marx frente a la proposición de la *Introducción* es precisamente el quedar expuesto a esta vulnerabilidad. Es necesario, por lo tanto, encontrar un objeto inicial de análisis que permita precisamente

[15] Es importante considerar que Marx no llega a afirmar la validez de la ley del valor por haber adoptado esta postura epistemológica. El proceso ha sido el inverso. Llega a tal postura epistemológica como condición de coherencia para afirmar la ley del valor.

[16] C. Marx y F. Engels, *Correspondencia*, p. 141.

efectuar el proceso de abstracción y, en consecuencia, otorgarles un fundamento concreto a los conceptos abstractos. Lo abstracto debe resultar como una necesidad emanada de un análisis inicial de lo concreto. Ello es precisamente lo que permite el análisis de la mercancía. A través del reconocimiento de sus dos dimensiones, valor de uso y valor de cambio, es posible acceder al concepto de valor y de este último acceder al concepto de trabajo abstracto, con lo cual ya se tiene formulada la ley del valor.

Sin embargo, a la vez que Marx considera que lo abstracto debe ser inducido de lo concreto, lo abstracto debe justificar su inclusión en el análisis sometiéndose a lo concreto al final del recorrido. En sus tramos finales, el análisis de lo abstracto debe demostrar su capacidad de explicar el conjunto de los fenómenos que constituyen la totalidad concreta del objeto de estudio. Ello implica que todas las contradicciones que en el recorrido puedan haber surgido entre lo abstracto y lo concreto, al final deben ser resueltas. Pero el análisis debe ir incluso algo más lejos. En la medida que el conocimiento esencial de la realidad difiere de la conciencia espontánea de los agentes que participan en la práctica social, la ciencia, según Marx, debe estar en condiciones de explicar también los factores que determinan esa conciencia espontánea diferente. Por lo tanto, si bien por un lado lo abstracto debe someterse a lo concreto al final del recorrido, a la vez tal sometimiento debe ser expresivo del triunfo de lo abstracto sobre lo concreto a través de su capacidad de explicar el comportamiento fenoménico y la conciencia espontánea de los agentes involucrados.

Existen, por lo tanto, dos momentos decisivos desde el punto de vista de la lógica sugerida. Ellos son, por un lado, el paso de lo concreto a lo abstracto en la fase inicial del análisis (el tránsito de la inducción) y, por otro, el paso de lo abstracto a lo concreto en la fase final (el tránsito de la deducción). En ambos se procede de un tipo de conocimiento sobre la realidad a otro que difiere del anterior. De allá que estos dos momentos se confundan en *El Capital* con el problema del fetichismo. El fetichismo es el problema del reconocimiento del carácter distorsionado de la conciencia espontánea. En el momento inicial, el de la inducción, se trata del fetichismo de la mercancía (objeto inicial del análisis); en el momento terminal, el de la deducción, se trata del fetichismo del capital (objeto final del análisis).

En *El Capital* los niveles de lo concreto y de lo abstracto se articulan entre sí formando una determinada estructura lógica. Resumiendo: el punto de partida es un elemento concreto particular que permite alcanzar el nivel de lo abstracto. Una vez alcanzado este nivel, el análisis le confiere prioridad a la abstracción por sobre lo concreto, relegando muchos de los

problemas que surgen de la relación entre ambos niveles para el final del análisis, mientras se completan el conjunto de determinaciones abstractas (la totalidad abstracta). Por último, con el inicio del volumen tercero de *El Capital* se emprende el descenso de lo abstracto a lo concreto, mediante la apropiación de la totalidad concreta por parte del conjunto de las determinaciones abstractas ya desarrolladas. En ello consisten, en síntesis, los rasgos que consideramos fundamentales de la estructura lógica de *El Capital.*

V. Problemas que Encuentra la Ley del Valor en el Trayecto Lógico de *El Capital*

El personaje dramático de *El Capital* es la ley del valor. Durante su recorrido lógico ella procurara sortear diferentes vicisitudes A continuación nos detendremos en algunos de los episodios climáticos que tienen lugar al interior de este desarrollo.

La primera situación de importancia es aquella del nacimiento de la ley del valor al interior del desarrollo argumental de Marx. Habiendo reconocido que el valor es una de las dimensiones de la mercancía, Marx señala que para que el intercambio se realice es necesario que las mercancías involucradas posean algo en común. Pues bien, lo único que poseen en común dos mercancías cualquieras es el ser productos de trabajo humano. No se trata, sin embargo, de los trabajos concretos requeridos en la producción de una u otra mercancía. Ellos son evidentemente diferentes entre sí. El trabajo que ambas poseen en común es trabajo abstracto, mero despliegue de la capacidad laboral del trabajador independientemente de sus cualidades concretas. De tal argumento Marx concluye que el trabajo es la substancia del valor (o lo que es lo mismo que el valor es la expresión del trabajo) y que la medida del intercambio es el tiempo socialmente necesario para la producción de ambas mercancías. Ello representa la formulación de la ley del valor. El argumento que la genera es planteado por Marx como la *única solución posible* al problema del intercambio. Con el tiempo, sin embargo, esta solución ha enfrentado dos obstáculos que resulta importante identificar. El primero de ellos ha provenido del desarrollo de las concepciones marginalistas de la utilidad desde las cuales se plantea, al menos, que la solución de Marx no es la única lógicamente posible. El mismo problema permite ser resuelto buscando, no en los objetos que se intercambian, sino en los sujetos que participan del intercambio, la condición de equivalencia que lo hace posible. A la teoría objetiva del valor propuesta por Marx, hoy se contrapone una teoría subjetiva desarrollada

por Jevons, Menger y Marshall. El segundo obstáculo resulta de las críticas que ha generado el concepto de trabajo abstracto de Marx. Diversos autores, entre ellos Joan Robinson[17], consideran que con la introducción del concepto de trabajo abstracto Marx estaría eludiendo, antes que resolviendo, el problema que surge de las diferencias entre los trabajos concretos de los que son portadores las mercancías[18].

A poco andar el volumen primero de *El Capital,* la ley del valor tropieza con un serio obstáculo[19]. Marx ha afirmado que la plusvalía representa aquel valor-excedente generado por el trabajo por sobre el valor de la fuerza de trabajo. Para distinguir con claridad la parte del capital destinada a comprar la fuerza de trabajo y que se relaciona con la creación de la plusvalía, de aquella que se destina a la compra de medios de producción y que sólo transfiere su valor al producto final, Marx distingue entre el componente variable del capital (destinado a la compra de la fuerza de trabajo) y el componente constante (destinado a la compra de los medios de producción). A partir de estos conceptos, Marx define la tasa de plusvalía como el cuociente entre la plusvalía y el capital variable y la tasa de ganancia como el cuociente entre la plusvalía y el capital total (capital variable más capital constante). De cumplirse la ley del valor, para una misma situación histórica y por tanto para una misma tasa de plusvalía, la tasa de ganancia debe estar en proporción directa con la participación del capital variable en el capital total. En otras palabras, será mayor la tasa de ganancia mientras mayor sea la proporción del capital variable dentro del capital total, en la medida que la ley del valor sostiene que el capital variable genera el excedente. Pues bien, Marx debe reconocer que ello no se cumple en la realidad. Por el contrario, se constata una clara tendencia a la igualización de la tasa de ganancia, independientemente de la composición orgánica del capital (relación entre capital variable y constante). Marx está consciente de la seriedad que esta situación plantea y solicita que se le postergue la exigencia de resolver este problema. Se compromete a darle cumplimiento en la fase final de su análisis. Afirma, incluso, que este problema demostrará que, lejos de poner en cuestión la ley del valor, será sólo *gracias a ella y confirmando plenamente su validez que se le puede resolver.*

Pues bien, en el volumen tercero de *El Capital,* Marx vuelve sobre este problema, esta vez para cumplir con su compromiso de resolverlo. Su

---

[17] J. Robinson, *Economic Philosophy,* Penguin, Harmondsworth, 1964.

[18] Este problema lo hemos tratado más extensamente en R. Echeverría, *Crítica a la Teoría del Trabajo de Marx,* Flacso, Serie Contribuciones N° 1, Santiago, 1980.

[19] Ver C. Marx, *El Capital,* Vol. 1, p. 245.

explicación es relativamente simple[20]. Marx sostiene que la masa total de la ganancia que produce la economía es igual a la masa de plusvalía que resulta de la ley del valor. A nivel social, por lo tanto, el problema no se plantea. Sin embargo, a nivel de los capitales individuales la masa de la ganancia se redistribuye según los volúmenes de capital total, debido a la competencia entre los capitalistas, e independientemente de los capitales variables involucrados. Por lo tanto, *a nivel individual la ganancia no es igual a la plusvalía*. La separación establecida entre los niveles de lo abstracto y lo concreto permite extraer esta conclusión sin poner en cuestión la validez de la teoría.

La conclusión anterior impone algunas consecuencias de importancia. Porque si a nivel individual la ganancia no corresponde con la plusvalía, ello se traduce en que *las mercancías no se venden a su valor.* Salvo para las mercancías producidas por capitales cuya composición orgánica coincida con la media social, *los precios no coinciden con los valores.* Esta es una conclusión que el propio Marx se ve obligado a extraer y sin embargo su confianza en la validez en la ley del valor no cede. Por el contrario, Marx se apoya firmemente en la idea de que si la apariencia coincidiese con la esencia, la ciencia no sería necesaria[21]. Pero a condición, por supuesto, de que la ciencia asuma y resuelva el problema planteado. Marx sigue estando consciente de esta situación y la solución que propone es su conocido argumento de la transformación de valores en precios de producción.

Este argumento no introduce ningún factor adicional. Suponiendo diferentes capitales, expresados en valor, de composición orgánica diferente y suponiendo una tasa de plusvalía determinada, Marx puede determinar las masas particulares de plusvalía producidas sobre la base de mantener constantes el resto de las variables. La suma de todas las plusvalías particulares expresa la masa total de plusvalía generada en la economía, la que puede ahora redistribuirse (tomando en consideración el efecto de competencia entre los capitales) según los volúmenes totales de capital. Mediante este procedimiento se efectúa la transformación de la plusvalía en ganancia y una vez determinada la ganancia se le suman los valores de los capitales variables y constantes, con lo cual se determinan los precios. Esta es, en términos generales, la explicación ofrecida por Marx.

---

[20] Para una explicación esquemática del "problema de la transformación", ver R. L. Meek, *Smith, Marx y Después: Diez Ensayos sobre el Desarrollo del Pensamiento Económico*, Siglo XXI, Madrid, 1980, caps. 5, 6 y 7.

[21] K. Marx, *Capital*, Vol. 3, Lawrence & Wishart, Londres, p. 817.

Sin embargo, como ha sido vastamente reconocido, se trata de una explicación insuficiente y altamente problemática. En primer lugar, porque el análisis supone que las empresas compran en valores y venden en precios, como si ella se abasteciera directamente del reino de la abstracción. Ello no es así y la explicación debió haber considerado que los capitales variables y constantes iniciales incorporan los diferentes factores productivos expresados también en precios, que, como sabemos, no corresponden a los valores. Tampoco es lícito sumar al final del argumento de la transformación valores con ganancias en la medida que se trata de conceptos situados en niveles de análisis diferentes, como el mismo Marx se ha encargado de reiterar. Por último, en la medida que el argumento de la transformación parte de valores y concluye con precios, cancela toda posibilidad de acometer su verificación y queda, en el mejor de los casos, como una hipótesis plausible. En definitiva, Marx no ha dado cabal cumplimiento a las propias exigencias que se había autoimpuesto Luego de un recorrido lógico que le acumula problemas a la ley del valor (la relación esencial más importante del análisis) el desenlace no es satisfactorio. El descenso de lo abstracto a lo concreto termina con la caída de la teoría.

Es importante advertir que desde que Marx dejara planteada su solución, se han efectuado diferentes esfuerzos por entregar otras que corrijan los problemas de los que adolece la de Marx. Sin embargo, las diferentes alternativas de solución planteadas, han demostrado un alto grado de vulnerabilidad y han terminado siendo normalmente objetadas. Ello sólo se modificó con la publicación de la célebre obra de Piero Sraffa[22], que se ha considerado como una demostración consistente de cómo se determina el precio de las mercancías a partir de mercancías consideradas también según sus precios. El problema que reviste la demostración de Sraffa para Marx es que *prescinde* por completo de la teoría marxista del valor. Para la explicación de Sraffa *la ley del valor simplemente no es necesaria.* Ello, por sí solo, contradice la posición de Marx que sostenía que este problema sólo podía resolverse gracias a la ley del valor.

VI. El Envoltorio Místico de la Dialéctica Marxista

Reiteremos que Marx nos ha planteado que su método de análisis es dialéctico y que su dialéctica ha resultado de una inversión de la dialéctica hegeliana, a la cual se le ha extraído su núcleo racional y se la ha despojado

[22] P. Sraffa, *Production of Commodities by Means of Commodities,* Cambridge University Press, Cambridge, 1960.

de su envoltorio místico. Sostenemos, por nuestra parte, que la propia inversión efectuada por Marx posee un núcleo y un envoltorio. Su núcleo comprende el principio de la abstracción. Hay, sin embargo, otros aspectos extraídos de la concepción hegeliana y que nos permitimos llamar el envoltorio místico de la dialéctica marxista. Ellos son, fundamentalmente, los principios de contradicción y de totalidad.

1. El Principio de Contradicción

El planteamiento del problema requiere de algunas consideraciones preliminares[23]. La lógica tradicional, desde Aristóteles, ha sostenido que sólo existen contradicciones lógicas, las que expresan una deficiencia en el pensamiento, y que no existen contradicciones en la realidad. El reconocimiento de la existencia y de la deficiencia de las contradicciones lógicas se encuentra expresado en el principio de (no)-contradicción, a través del cual se afirma que dos proposiciones contradictorias no pueden ser ambas verdaderas. Se reconoce que ellas puedan existir, pero se afirma que ambas no pueden ser verdaderas si pertenecen a un mismo dominio de significación. La exclusión del carácter verdadero de dos proposiciones contradictorias excluye a la vez la posibilidad de que puedan existir contradicciones reales. De lo contrario, aquellas proposiciones que dieran cuenta de las contradicciones reales tendrían que ser verdaderas, por cuanto la contradicción estaría fundada en la realidad. Este principio representa un elemento central de la lógica tradicional y ha sido aceptado por gran parte de los sistemas filosóficos. Kant, por ejemplo, si bien acepta la existencia de oposiciones reales, enfatiza la plena validez del principio de (no)-contradicción.

La concepción de Hegel se ha caracterizado, sin embargo, por objetar este principio de la lógica tradicional. Para la filosofía hegeliana no es posible concebir el desarrollo sin reconocer simultáneamente que la contradicción es el fundamento del movimiento. En la medida que el desarrollo es real, la contradicción aludida también lo es. Sin necesidad de entrar a examinar los problemas que resultan de esta posición, es importante constatar que en la filosofía de Hegel existen dos elementos que juegan a su favor y que le confieren una "coartada" a su argumento. Se trata de las dimensiones monistas e idealistas de la filosofía hegeliana. En la medida que Hegel, por un lado, tiende a disolver la separación tajante entre realidad objetiva y conciencia y, por otro, sitúa la realidad en la conciencia,

[23] En este punto se sigue de cerca el pensamiento de Colletti. Ver L. Colletti, *Marxism and Hegel, New* Left Books, Londres, 1973.

cuando habla de la existencia de contradicciones reales se refiere simultáneamente a las contradicciones lógicas, cuya existencia no ha sido puesta en duda por la lógica tradicional. Y cuando Hegel habla de desarrollo real está aludiendo nuevamente al desarrollo del pensamiento y, por lo tanto, está también implicando que la existencia de contradicciones lógicas constituye un principio de su desarrollo. Ahora bien, ello es hasta cierto punto efectivo, por cuanto la existencia de una contradicción lógica exige ser superada e impulsa el desarrollo del pensamiento. Sin embargo, como ha señalado acertadamente Popper[24], pudiendo reconocerse que las contradicciones (lógicas) ejercen un papel importante en la historia del pensamiento y en el desarrollo intelectual de un pensador, no es menos cierto que cualquier detección de una contradicción lógica expresa una deficiencia del pensamiento y que nadie que se pretenda lógicamente consistente puede fundarse en ellas, como pretende Hegel.

Cuando de Hegel nos trasladamos a Marx, los problemas involucrados en la afirmación de contradicciones reales se hacen insolubles. Es evidente que Marx está aceptando acríticamente la posición hegeliana sobre la existencia de contradicciones reales. Sin embargo en la medida que su postura se distancia del monismo predicado por Hegel y que adopta una posición materialista, las "coartadas" que jugaban a favor de Hegel desaparecen y Marx queda expuesto a posiciones indefendibles. Las contradicciones reales afirmadas por Marx ya no logran confundirse tras las contradicciones lógicas.

Si se examina el razonamiento lógico de Marx se constata que éste adhiere estrictamente a los principios de identidad y de (no)-contradicción en cuanto reconoce que una contradicción lógica es una deficiencia del análisis. Su crítica a los economistas de su época descansa precisamente en acusarlos por incurrir en contradicciones lógicas. La disparidad entre la plusvalía y la ganancia también es reconocida por Marx como una contradicción en el sentido de que ello define un problema que requiere ser resuelto. En la medida que Marx respeta el principio de (no)-contradicción puede concluirse, como hace Adam Schaff[25], que Marx rechaza toda contradicción. Sin embargo, ello es equivocado. Si bien Marx rechaza toda contradicción lógica, a la vez concibe la existencia de contradicciones reales, que el pensamiento expresa en proposiciones contradictorias cuyo fundamento no es lógico, sino real, lo que permitiría que ambas fueran verda-

[24] K. Popper, "What is Dialectic?", *Mind*, 49, 1940.

[25] A. Schaff, "Marxist Dialectics and the Principle of Contradiction", *The Journal of Philosophy*, LVII, 7, 1960.

deras. En este caso, el pensamiento sólo reflejaría el carácter contradictorio de la realidad

Es interesante examinar cuáles son las contradicciones reales identificadas por Marx. En términos generales, las hay de dos tipos. Las primeras son aquellas que en un sentido riguroso no justifican ser definidas como tales, a menos que tras la afirmación de contradicciones reales se estime que lo que Marx está haciendo sea introducir un concepto diferente de contradicción. Evidentemente si se tratara de un cambio de concepto, desaparece el problema de las contradicciones reales. Ejemplos de ese primer tipo de contradicciones reales son aquellos entre las fuerzas productivas y las relaciones de producción, o entre el carácter privado de la propiedad capitalista y la socialización y concentración crecientes de la producción. Sin distorsionar el planteamiento de Marx, se debe reconocer que los términos de tales supuestas contradicciones se sitúan en dominios diferentes y que las relaciones a las que Marx alude permiten ser consideradas en términos de oposiciones. Lo mismo sucede con el carácter contradictorio que Marx les asigna a las relaciones de clase. En todos estos casos se está frente a eventuales oposiciones reales presentadas bajo el envoltorio de contradicciones hegelianas. El problema se resuelve mediante la modificación de la forma del argumento.

Existe, sin embargo, en el análisis de Marx un segundo tipo de contradicciones reales cuya presencia al interior de la argumentación posee eficacia lógica y compromete conclusiones. Su presencia, por lo tanto, no es meramente formal. Es el caso, por ejemplo, de la contradicción atribuida a la mercancía y que se expresa en su dimensión particular (asociada a su valor de uso) y en su dimensión universal (asociada a su valor de cambio). Al concebir la mercancía como una contradicción real, Marx explica la emergencia del dinero. Según Marx, el dinero surge respondiendo a la necesidad de resolución que plantea la contradicción de la mercancía. La resuelve porque la particularidad del dinero es su universalidad. Sin embargo, a la vez que la resuelve, genera otra contradicción al introducir la separación entre el momento de la venta y el momento de la compra, separación que hará posible las grandes crisis del capitalismo. Evidentemente el análisis se encuentra “contaminado” por la eficacia lógica que asumen estas supuestas contradicciones reales.

Un segundo ejemplo dice relación con el análisis ofrecido por Marx sobre las relaciones capitalistas de producción. Partiendo del reconocimiento de que ellas están fundadas en la separación del capital y el trabajo, Marx hace presente que el capital representa el conjunto de los medios de producción. Ello permite establecer que el trabajo es el único factor subjeti-

vo y activo al interior del proceso de producción, mientras que los medios de producción constituyen el conjunto de factores objetivos y pasivos. Sin embargo, sin que el capitalismo pueda alterar este aspecto esencial, establece una relación que le es contradictoria. El capital se erige en el factor subjetivo y activo y transforma el trabajo en objeto de su apropiación y sometimiento. En la medida que las relaciones capitalistas de producción son contradictorias, se plantea la necesidad de su superación en un momento diferente fundado en el sometimiento del conjunto de los medios de producción al dominio de los trabajadores. El identificar las relaciones capitalistas de producción como contradictorias representa un elemento decisivo para postular no sólo la necesidad de la revolución, sino el carácter comunista de la sociedad futura.

Nuevamente, cabe plantearse si la contradicción real identificada por Marx no es el resultado de un enfoque equivocado que tiende a constituirla precisamente porque no distingue con rigurosidad los planos en que se sitúan sus términos. Si se entiende que la mercancía posee un carácter particular y, en un plano diferente, se le reconoce su capacidad indiferenciada de intercambio (asociada por lo tanto a lo universal), no se deduce que ello encierra una contradicción. Lo mismo sucede con la relación de producción capitalista. Cabe reconocer que el trabajo representa el fundamento del poder transformador del hombre sobre la naturaleza en un marco sin mediaciones. Pero cuando el trabajo se encuentra sometido a una lógica social, surgen nuevos elementos de poder (como es la propiedad sobre los medios de producción, sea ésta individual o estatal) de los cuales depende ahora la capacidad de activar el proceso productivo y a los cuales se subordina necesariamente el poder transformador del trabajo. De esta manera, se aborda la realidad que se procuraba explicar, evitando la constitución de contradicciones reales (constituidas en rigor por las deficiencias del enfoque) y por lo tanto eludiéndose la eficacia lógica que plantea la contradicción real, vía "la necesidad de su superación". Esta necesidad de la superación demuestra ser un efecto propio de la limitación del enfoque y no una necesidad inherente al objeto de estudio[26].

[26] Lo mismo sucede con el ejemplo utilizado por Plejanov para ilustrar que la contradicción es el principio de todo movimiento (ver G. V. Plekhanov, *Fundamental Problems of Marxism*, Progress Publishers, Moscú, 1962, p. 60). Según Plejanov, un cuerpo en movimiento es aquel que en un momento determinado está en un lugar determinado y al mismo tiempo no está. Plejanov considera que los más encarnizados oponentes de la dialéctica deben aceptar esta proposición. Sin embargo, tendrá que convenir que ella no explica el movimiento, que le es externa y que es completamente estéril para avanzar en el conocimiento del movimiento. Se trata de un enfoque que arrastra las limitaciones de una lógica restrictiva. Los avances posteriores en el campo de la lógica, particularmente a partir de Frege, demuestran que es posible y necesario seguir rechazando la existencia de contradicciones reales.

Es sorprendente comprobar los notables esfuerzos de malabarismo que se han efectuado al interior del marxismo para ofrecer interpretaciones coherentes sobre la importancia y el carácter de las contradicciones reales. Intentos como el de Althusser, con su teoría de la sobredeterminación[27] o de Godelier, con su distinción entre contradicciones dentro y fuera de la estructura[28], representan, sin duda, elaboraciones interesantes dentro de las corrientes más vitales del pensamiento marxista. Pero son, al final de cuentas, igualmente inconducentes.

2. El Principio de Totalidad

Sabemos que Marx sostiene que su análisis concluye con la explicación de la totalidad concreta. Con ello se alude a dos planos diferentes. Por un lado, al hecho de que se ha completado el análisis del capital, en cuanto fundamento que contiene todas las determinaciones de este particular modo de producción. Por otro, tales determinaciones han sido proyectadas al conjunto de la sociedad, lo que ha permitido reconocer la constitución de las diferentes clases sociales, que representan los sujetos sociales efectivos de la sociedad burguesa. Desde una perspectiva diferente es importante reconocer que el punto terminal del análisis representa la reproducción conceptual de la realidad a través de la unidad de los niveles de lo abstracto y lo concreto.

Sin embargo, ¿se trata efectivamente de la totalidad concreta? Nuevamente consideramos que se trata de una apropiación no rigurosa de conceptos hegelianos. En efecto, si se alude a la totalidad se apunta necesariamente a un principio que no deja nada fuera de sí, que lo comprende todo. Para Hegel, la elección del concepto de totalidad era riguroso. El desarrollo que Hegel sigue en *La Fenomenología del Espíritu* concluye con el Espíritu Absoluto y aquel de la *Ciencia de la Lógica* termina con el Ser en todas sus determinaciones. En ambos casos el punto terminal del análisis coincide con Dios y, por lo tanto, con la más rigurosa de las totalidades en términos conceptuales, en la medida que se la define como aquello que todo lo contiene, fuera de lo cual no hay nada y más allá de lo cual nada puede ser pensado. El punto terminal del análisis representa, por lo tanto, un punto de conocimiento perfecto. Pero dicha perfección le está conferida por su identificación con Dios.

---

[27] L. Althusser, *La Revolución Teórica de Marx*, cap. 3.

[28] M. Codelier, "Structure and Contradiction in Capital", en R. Blackburn (ed.), *Ideology in Social Science*, Fontana, Suffolk, 1973.

Para Marx la totalidad es muy diferente, al punto que no corresponde concebirla como tal. En primer lugar, la producción capitalista no permite ser concebida como totalidad por cuanto al ser examinada hacia fuera de sí, se comprueba que está delimitada y determinada. Ni la producción es todo lo concreto ni la producción capitalista es toda producción. Además de la producción, existen otras esferas no menos concretas de la actividad social de los hombres y además de la producción capitalista existen y han existido otras formas de producción. En la medida que ello es reconocido por el mismo Marx, debemos concluir que el concepto de totalidad no es consistente con su propia concepción. Es preciso reconocer que el concepto de totalidad es inadecuado, por cuanto se refiere a un modo de producción (primera determinación) particular (segunda determinación).

Pero tampoco corresponde concebir como totalidad la producción capitalista al examinarla internamente. Ello por cuanto no todos los fenómenos económicos posibles están contenidos dentro de su análisis. Lo que en rigor encontramos es el desarrollo analítico de lo que Marx considera que constituyen las leyes internas del desarrollo del capitalismo, subordinadas a la ley fundamental del valor y, a partir de la cual, un número importante de fenómenos procuran ser explicados. Independientemente de los problemas que pueda adolecer este análisis, la producción capitalista tampoco ha sido explicada en su totalidad y el principio de las leyes internas fundamentales, asociado a aquel de la abstracción, es diferente del de la totalidad[29].

Al afirmarse, sin embargo, la validez del principio de totalidad se generan algunos efectos importantes que es necesario tener en cuenta. De una u otra manera, se tiende al desarrollo de una concepción dogmática. Ello puede percibirse, al menos, en dos variantes. La primera, que tiene su más clara expresión en Lukacs (y en la fusión de Hegel y Lenin que éste hace en su interpretación del marxismo), sostiene que el marxismo constituye la verdadera con ciencia de clase del proletariado cuya superioridad frente a cualquier otra forma de conciencia de clase (y obviamente frente a la burguesa) consiste en su principio de totalidad, en su capacidad de percibir la realidad social de acuerdo a un principio que ordena y subordina el conjunto de relaciones sociales, que supera los intereses obligadamente particulares de las demás clases y que, finalmente, es portadora de una efectiva voluntad universalizadora que culminará en la plena liberación del

[29] A menos que para solucionar este problema se acuda a “malabarismos dialécticos”, introduciendo contradicciones reales, apoyándose en contradicciones lógicas y presentando como solución lo que sólo constituye una expresión de la confusión.

hombre[30]. La segunda variante dogmática está asociada, más bien, a un rasgo que, sin serle exclusivo, se comprueba muy fuertemente en el pensamiento soviético. En la medida que Marx habría explicado la totalidad concreta, no sólo ha fundado una ciencia, sino que simultáneamente la ha constituido en su plenitud y, por lo tanto, la ha clausurado. Por ser el marxismo el conocimiento de la totalidad, es conocimiento total. No es la conclusión la equivocada, obviamente es la premisa. En sus fundamentos, el marxismo sería un conocimiento definitivo y no cuestionable. La primera variante considera al marxismo como un conocimiento superior, la segunda como conocimiento perfecto. En uno y otro caso se trata de atributos que se le asignan al marxismo en virtud de suponer que a través de él se accede a la totalidad.

Al igual como el concepto marxista de contradicción, el de totalidad es el resultado de una *transposición no rigurosa de categorías hegelianas.* Ambos han tenido el efecto de conferirle un "halo dialéctico" al análisis y han conducido muchas veces a definir la dialéctica marxista en torno a ellos. Así como ciertos intérpretes posteriores han destacado el papel de la contradicción en el análisis de Marx, otros como Lukacs y posteriormente Goldmann[31], que realizan una lectura del marxismo desde Hegel, hacen precisamente del concepto de totalidad el núcleo de la dialéctica de Marx. Consideramos, por el contrario, que tanto el principio de la contradicción como el de totalidad no constituyen sino el envoltorio místico de la dialéctica de Marx y que su núcleo efectivo lo constituye el principio de la abstracción, en los términos antes señalados. Es importante destacar que no se efectúa este planteamiento tras la defensa de una determinada ortodoxia, que supone que modificando los términos de nuestra comprensión de la dialéctica marxista se alcanza su núcleo "verdadero". Se defiende el carácter verdadero de la interpretación, pero está muy lejos de desconocer los problemas asociados con esta concepción de la dialéctica. Tales problemas han quedado de manifiesto al examinarse los puntos de vulnerabilidad que presenta la defensa de la ley del valor, sometida a los cánones que establece la propia lógica de investigación de Marx.

3. Alcances sobre la Materialidad de la Dialéctica

Una característica importante de la dialéctica hegeliana, es el hecho de que se trata de una lógica material, en cuanto se repudia la separación

[30] G. Lukacs, op. cit., pp. 46-82.

[31] L. Goldmann, "L'ideologie allemande et les Theses sur Feuerbach", *L'homme et la societé*, Nº 7, 1967.

habitual entre las categorías y formas del pensamiento por un lado, y su contenido, por el otro. Este aspecto ha sido acertadamente enfatizado tanto por Marcuse[32], como por Garaudy[33]. La dialéctica hegeliana no permite ser distinguida de su objeto de estudio, pues se confunde con él. De allá que resulte absurdo todo intento de formalización de un supuesto método dialéctico. Ello, si bien no descarta que la dialéctica represente una determinada opción metodológica, define tal opción como un sometimiento del método al objeto de análisis. No es el método el que subordina el conocimiento del objeto, sino el objeto el que determina los métodos capaces de conducir a su conocimiento. Tal es el sentido que poseen las afirmaciones de Hegel de que "el método es la conciencia de la forma que reviste el movimiento interior de su contenido", o bien que "el método no es otra cosa que la estructura del todo en su forma pura y esencial"[34]. Pues bien, en la medida que la dialéctica no implica un sometimiento *a priori* del análisis a determinadas restricciones metodológicas, el análisis se desplaza con gran libertad en su esfuerzo por develar las dimensiones esenciales de la realidad. Hegel señala que "la verdad se mueve de acuerdo a su propia naturaleza"[35], afirmando esta misma idea.

Esta dimensión de una lógica material se encuentra también presente en la dialéctica marxista. Al examinarse las diferentes opciones lógicas contenidas en el análisis de *El Capital,* debe concluirse que el criterio principal que las legitima es estrictamente su capacidad de exponer la supuesta verdad de la realidad que examina y, por lo tanto, la capacidad de dar cuenta de la naturaleza esencial del objeto de análisis. A diferencia de lo que sucede con la aplicación de métodos formales que someten al objeto de análisis a una legalidad *a priori*, a un conjunto de reglas definidas independientemente del objeto, el método de Marx se caracteriza por prescindir de una legalidad formal. Sus leyes y conclusiones son el resultado del propio análisis, determinado por la naturaleza del objeto. De allí que Marx sostenga, en carta de junio de 1870, que "Lange comete la ingenuidad de afirmar que yo me 'muevo con la más rara libertad' en el terreno empírico. No sospecha que esa 'libertad de movimiento en el tema' no es otra cosa que una paráfrasis del *método*, la forma de tratar el tema, es decir, el *método dialéctico…"*[36].

---

[32] H. Marcuse, *Reason and Revolution,* Routledge and Kegan Paul, Londres, 1973, p. 121.

[33] R. Garaudy, *La pensée de Hegel,* Bordas, Essone, 1966.

[34] G. W. F. Hegel, *The Phenomenology of Mind,* George Allen & Unwin, Londres, 1971, p. 106.

[35] Ibid.

[36] C. Marx y F. Engels, *Cartas sobre El Capital,* Editorial Laia, Barcelona, 1974, p. 203.

Es vano, por tanto, el intento de formalización de la lógica de *El Capital* con el propósito de extraer el método de Marx y aplicarlo a objetos diferentes. En este sentido, *El Capital* no desarrolla sino su propio método. De allí el carácter absurdo, muchas veces, de algunos debates sobre el método general de Marx. Uno de ellos se ha centrado en establecer si Marx tiene un enfoque genético, que sigue el desarrollo histórico del objeto de estudio, o estructural, por tanto independiente de su movimiento. Pues bien, no existe una sola respuesta a ello en la medida que Marx enfatiza una u otra dimensión de acuerdo a la conveniencia del análisis, sin que pueda afirmarse que le confiera prioridad a una u otra. Ya se ha comprobado que cuando se plantea como objeto el conjunto de la historia, privilegia la producción capitalista por las ventajas analíticas que presenta una opción estructural. Sin embargo, es también innegable que en muchos momentos el análisis de *El Capital* se sitúa dentro de una perspectiva genética.

Existe un último aspecto que requiere ser abordado. Desprovista, como está, la dialéctica de Marx de las "coartadas hegelianas" y apoyándose en los problemas involucrados con el principio de contradicción, se suele afirmar que ella representa una alternativa frente a la lógica tradicional. A partir de lo anterior, los problemas que resultan de la dialéctica de Marx son muchas veces transformados en problemas de quienes los plantean, por no ser dialécticos. Con ello se establece una nueva coartada, al colocar un cerco hacia la lógica tradicional y negándole legitimidad a la crítica que se sustenta en ella. Las objeciones dirigidas contra la teoría, se convierten ahora en incapacidad de los críticos para comprender la nueva lógica y las críticas se estrellan en el muro protector de la dialéctica[37]. Análisis más sofisticados, como el de Ilienkov, terminan en un perfecto círculo vicioso al concluir que la dialéctica interviene incluso en la forma cómo se plantea el problema de la dialéctica[38]. Quien no es dialéctico no puede siquiera plantear adecuadamente el problema de la dialéctica. Ello es, por lo tanto, inexpugnable.

Esta posición, sin embargo, contradice por completo aquella sustentada por Marx, quien jamás pensó que para entender su análisis de *El Capital* era necesario haberse iniciado previamente en los misterios de una lógica original, clave indispensable para la comprensión de su texto. El análisis de esta obra no constituye un mensaje oculto al que sólo puedan

---

[37] La única forma de evitar estos problemas consiste en ser dialéctico desde el inicio, pues así los problemas no se presentan. Dada la ausencia de una normatividad lógica alternativa, lo que al final de cuentas se sostiene es que quien no levanta objeciones es dialéctico.

[38] E. Ilienkov, "La Dialéctica de lo Abstracto y lo Concreto en El Capital", en Comunicación 9, *Problemas Actuales de la Dialéctica,* Alberto Corazón, Madrid, 1971, p. 71.

acceder quienes acepten de antemano la validez de una lógica alternativa. La dialéctica para Marx no es el presupuesto de la "verdad" de *El Capital*, sino tan sólo la forma cómo ella es demostrada, para cualquiera que se base en la normativa básica de la lógica tradicional y acceda libremente a su lectura[39]. La coartada de una lógica para escogidos (sean éstos proletarios o intelectuales proletarizados) no existe.

VII. La Interpretación Fallida de Engels y sus Consecuencias

Reconociendo que para Marx la dialéctica alude a su método de investigación y que Engels se ha convertido en el soporte principal de gran parte de las interpretaciones posteriores sobre la dialéctica marxista, cabe preguntarse cómo concibe Engels el método de Marx. Ello representa, evidentemente, un punto esencial desde el cual examinar posteriormente la concepción engelsiana sobre la dialéctica en su conjunto.

En una reseña sobre la *Contribución a la Crítica de la Economía Política* de Marx, publicada en 1859, Engels entrega su versión del método seguido en esa obra. Escribe Engels:

> "Con este método se comienza de la relación primera y más simple que se encuentra históricamente en la realidad. Se analiza dicha relación. El hecho de que se trate de una relación implica que posee aspectos que se relacionan entre sí. Cada uno de estos aspectos es examinado en forma separada, ello revela la naturaleza de su comportamiento mutuo, su acción recíproca. Emergerán contradicciones que exigen una solución. Pero dado que no se está examinando un proceso mental abstracto que sólo tiene lugar en nuestra mente, sino un evento real que tuvo lugar en algún momento, o que todavía está teniendo lugar, estas contradicciones habrán surgido en la práctica y han sido probablemente resueltas. Se deberá rastrear el modo de esta solución y se encontrará que ello se ha efectuado mediante el establecimiento de una nueva relación, cuyos dos aspectos contradictorios nuevamente deberán establecerse, y así sucesivamente"[40].

Esta interpretación del método de Marx merece, al menos, tres objeciones. Primero, Engels equivoca el punto de partida. Para Marx el punto

---

[39] La coartada de una lógica para escogidos o de una clase a la que se le concede la gracia de poder alcanzar la verdad, no existe. Si la defensa de determinados intereses se interpone para aceptar algunas conclusiones del análisis, Marx sostiene que tales posiciones devienen lógicamente inconsistentes de acuerdo a la propia lógica tradicional.

[40] F. Engels, "Review of Karl Marx's 'A Contribution to the Critique of Political Economy'", en K. Marx, *A Contribution to the Critique of Political Economy*, Lawrence & Wishart, Londres, 1971, pp. 225-226; la traducción es nuestra.

de partida no es la primera relación histórica, sino un objeto concreto particular capaz de permitir el acceso del análisis al nivel de la abstracción. Ahora bien, una vez que tal objeto ha sido elegido, evidentemente posee una historia y ésta podrá ser muy antigua. Pero en su elección no ha intervenido la historicidad del objeto, sino sólo su capacidad de conducir a las categorías abstractas. Y no existe ninguna relación especial que permita afirmar que los objetos concretos más antiguos están dotados de una mayor capacidad para conducir a la abstracción. Al no comprenderse lo anterior, se comete un segundo error de interpretación en la medida que no se comprende que para Marx el análisis del modo de producción capitalista representa la fase inicial de un esfuerzo por conferirle sustento científico a su interpretación materialista de la historia. Ello ha sido argumentado precisamente en sentido contrario a la tesis de Engels de que el desarrollo teórico debe seguir el desarrollo histórico del objeto en estudio.

La segunda objeción reside en que la interpretación de Engels se concentra en la existencia de contradicciones reales, las que habiendo sido afirmadas por Marx, hemos sostenido que representan un punto particularmente vulnerable de su análisis y del cual éste, muchas veces, puede prescindir, sin necesariamente comprometer parte importante de sus conclusiones. La explicación que Engels ofrece sobre el método de Marx hace de las contradicciones reales un elemento fundamental.

La tercera objeción es la más importante en la medida que compromete aquello que consideramos el aspecto más relevante de la lógica de investigación de Marx: el principio de la abstracción. Para Engels éste pareciera simplemente no existir y no hay en su interpretación ninguna alusión a los dos niveles que Marx reconoce en su análisis. Muy por el contrario, la versión de Engels es marcadamente empirista y sugiere que el análisis se realiza a "ras del suelo", pasando de un evento real a otro, en un desarrollo meramente factual. Si se examina el conjunto de las interpretaciones que Engels ofrece sobre el carácter de la obra de Marx, se comprueba que el desconocimiento del papel que juega la abstracción es sistemático[41]. Este vacío en la interpretación engelsiana se manifestará de manera todavía más clara varios años más tarde. En 1884, luego de la muerte de

[41] Cabe advertir que Marx exhibe una curiosa tolerancia frente a estas interpretaciones empiristas sobre su método de investigación. En su Postfacio a la segunda edición alemana de *El Capital,* enfrentado a la necesidad de explicar su método, Marx prefiere citar lo que sobre él escribiera un comentarista ruso. Pues bien, en tal interpretación se disminuye por completo el papel que Marx le confiere a la abstracción, al punto de contradecir las propias palabras de Marx en el Prólogo a la primera edición de esta misma obra, en el que se destacaba la importancia de "la capacidad de abstracción".

Marx, en carta dirigida a Kautsky, Engels procura explicar la diferencia entre la abstracción en el análisis de Marx y en el de Rodbertus:

> "Marx condensa el contenido común de los hechos y de las relaciones en su expresión conceptual más genérica, y su abstracción consiste, por tanto, simplemente, en reflejar en forma conceptual el contenido que encierran previamente las cosas.
> R. (Rodbertus), por el contrario, forja una expresión conceptual de ese género, más o menos perfecta, y mide las cosas conforme a ese concepto, sobre el que tienen que alinearse las cosas…"[42].

La interpretación de Engels sobre el recurso de la abstracción en Marx es completamente insuficiente, al punto que nuevamente la encierra dentro de una visión empirista. Para Marx el proceso que permite alcanzar conceptualmente el contenido que encierran las cosas, dista de ser "simple". Es, por el contrario, complejo y problemático. La abstracción permite resolver estos problemas, pero la solución ofrecida tampoco consiste en "condensar el contenido común de los hechos". Engels elude por completo la disparidad que Marx establece entre la realidad inmediata (y su expresión al nivel del sentido común) y el conocimiento esencial de la realidad. Todo ello conduce a Engels a presentar como solución lo que sólo puede ser considerado como el mero enunciado del problema. Este último reside en cómo la abstracción puede reclamar haber superado lo inmediato y alcanzado la esencia oculta de la realidad, evitando la acusación de una construcción arbitraria de conceptos frente a los cuales "tienen que alinearse las cosas", como sucedía con Rodbertus. De manera sistemática y reiterada, *Engels no entiende el papel de la abstracción en la dialéctica de Marx.*

Pero de ello resultarán algunas consecuencias todavía más serias. El empirismo de Engels no puede sino conducirlo a una ruptura con el *pensamiento de Marx.* Luego de la muerte de Marx, *El Capital* se ve sometido a una fuerte crítica debido al carácter abstracto de la ley del valor. Recordemos que Marx no sólo hace de la ley del valor la ley fundamental de la producción capitalista, sino que la sitúa en el dominio de la abstracción. El carácter abstracto de la ley no constituye para Marx motivo de crítica, sino, por el contrario, condición para asegurar su validez. Sin embargo, en la medida que Engels no comprende la importancia del principio de la abstracción y se encuentra cautivo de una posición empirista, no está en condiciones para contener y responder a las críticas contra la abstracción. Por lo

[42] C. Marx y F. Engels, *Cartas sobre El Capital*, p. 259.

tanto, se ve obligado a replegarse y tranzar. Engels no puede desmentir que bajo las actuales condiciones capitalistas, las apariencias contradicen la ley del valor. De ello Marx estaba consciente y parte de su esfuerzo consistió en demostrar que las apariencias son deficientes y que la ley del valor, tal como lo había intuido Ricardo, es plenamente válida. Pero el empirismo de Engels le impide definir el problema en estos términos y, por lo tanto, no tiene otro camino que la abdicación. Ella queda consagrada en un texto con el que Engels acompaña la publicación del volumen tercero de *El Capital*, en 1895. Engels señala:

> "La ley del valor de Marx posee una validez general, en la medida que las leyes económicas puedan ser válidas, para todo el período basado en la producción simple de mercancías; esto es, hasta que éste se transforma con la aparición del modo de producción capitalista. Hasta ese momento los precios gravitan hacia los valores fijados de acuerdo a la ley de Marx y oscilan alrededor de esos valores; de manera tal que mientras más pleno es el desarrollo de la producción simple de mercancías, más coinciden los precios promedios con los valores, dentro de márgenes negligibles y durante largos períodos sin interrupciones por disturbios externos violentos. En consecuencia, la ley del valor de Marx posee una validez económica general para un período que dura desde los comienzos del intercambio que transforma los productos en mercancías, hasta el siglo XV de nuestra época"[43].

Engels comprueba, como también lo hiciera Marx, que las mercancías no se venden a sus valores. Sin embargo, en vez de comprender que ello para Marx sólo apunta a una forma particular a través de la cual la ley de valor manifiesta su validez, Engels sólo puede negársela. Marx había seguido la *opción ricardiana* que expresaba una gran confianza en la validez de la teoría, aunque ella pudiera encontrar problemas al confrontarse con la realidad. Precisamente para resolver tales problemas, Marx se apoya en una lógica investigativa que incorpora el principio de la abstracción. Pero en la medida que Engels no adopta ese mismo principio, una vez que se enfrenta a los problemas reniega de la teoría *tal como lo había hecho Smith.* Ello no puede sino consumar la ruptura con Marx. En la medida que Engels no entiende la lógica investigativa de Marx, tampoco entiende su dialéctica, puesto que para Marx ésta refiere a su método de análisis.

Sin embargo, la concepción de la dialéctica que nos presenta Engels no se ve afectada de manera alguna por la situación anterior. Para Engels,

[43] K. Marx, *Capital*, Vol. 3, pp. 899-900; la traducción es nuestra.

la dialéctica no constituye una lógica de investigación particular, como lo era para Marx. Por el contrario, Engels desarrolla una concepción de la dialéctica como ley inmanente de la realidad. El punto de partida de Engels es también Hegel, pero el arranque se efectúa desde posiciones completamente diferentes de las que arranca la dialéctica de Marx. Para Hegel efectivamente la realidad es dialéctica, pero se trata de una realidad que remite a la conciencia y, en tal medida, al proceso de conocimiento. Pues bien, para Marx el fundamento de su dialéctica reside en la apropiación de aspectos comprendidos en la concepción hegeliana para construir una alternativa *particular* de conocimiento sobre la realidad. Para Engels el punto de partida es precisamente el opuesto. Se trata de desarrollar sobre bases materialistas la tesis hegeliana de que la realidad es dialéctica. Entre ambas concepciones, la marxista y la engelsiana, existe un dominio de intersección que ha permitido sostener que se trata de una misma concepción básica. Tal dominio compartido lo constituye la afirmación de la existencia de contradicciones reales. Con ello, evidentemente, Marx está sugiriendo el carácter dialéctico de la realidad, lo cual permite sostener que la concepción de Engels arranca de Marx y que desarrolla su misma dialéctica De allí la importancia de comprender el status de las contradicciones reales al interior de la concepción de Marx. Ello no constituye, sin embargo, la única forma de demostrar las profundas diferencias entre ambas posiciones. Esto puede alcanzarse demostrando que las conclusiones a las que llega Engels contradicen la posición asumida por Marx.

Para Engels la inversión de la dialéctica hegeliana significa fundar una dialéctica materialista de la realidad. La concepción de Hegel si bien reconocía que la realidad debía ser aprehendida en su desarrollo, pecaba de idealismo al reducir la realidad al desarrollo de la Idea. Pero, según Engels, la conciencia (y por lo tanto, la Idea) no es sino el reflejo de la realidad material, la que, tal como fuera afirmado por Feuerbach, reconoce dos elementos constitutivos: el hombre y la naturaleza. El materialismo feuerbachiano pecaba, sin embargo, por su incapacidad de concebir la realidad como proceso, sujeta a desarrollo y, por lo tanto, dialécticamente. La constitución de una dialéctica materialista significa para Engels el desarrollo de *un programa definido a partir de Feuerbach, pero a la manera hegeliana*. Marx habría acometido sólo una parte de este programa feuerbachiano al concentrarse en el hombre. Marx se ha preocupado de explicar el desarrollo de la humanidad o la historia. Quedaba pendiente, por lo tanto, la demostración del carácter dialéctico de la otra parte de realidad feuerbachiana: la naturaleza. Este será precisamente el desafío que asumirá Engels: explicar "la dialéctica de la naturaleza". Lo anterior demuestra que luego del impor-

tante encuentro que Marx y Engels llevan a cabo en un período en que ambos suscriben posiciones feuerbachianas, Engels no rompe con Feuerbach con la misma radicalidad que Marx. Ello es válido tanto en relación a la filosofía antropológica y naturalista de Feuerbach como con respecto a su empirismo epistemológico. Por lo tanto, mientras Marx se convierte en un hegeliano, Engels sigue atrapado en posiciones feuerbachianas, desde las cuales introduce algunas dimensiones del pensamiento de Hegel.

La dialéctica materialista, para Engels, comprende el conjunto de leyes del desarrollo de la naturaleza y de la sociedad humana. Habiendo Marx explicado las últimas, Engels se propone demostrar que "la naturaleza procede dialécticamente"[44]. Pero a diferencia de lo que hiciera Marx, que se concentra en estudiar la realidad histórica, Engels no pretende hacer ciencia, sino solamente explorar si los resultados que las ciencias naturales colocan a su disposición concuerdan con una interpretación dialéctica de la realidad. Su enfoque dialéctico, por lo tanto, es ajeno a un quehacer de pretensión científica. Ello significa que cuando Engels afirma la existencia de tres leyes generales de la dialéctica (la transformación de la cantidad en calidad y viceversa, la unidad de los contrarios y la negación de la negación)[45], todas ellas son externas al estudio específico de un objeto particular. Tales leyes, por lo tanto, se relacionan sólo formalmente con la naturaleza, diferenciándose fuertemente del tipo de leyes que Marx presenta en *El Capital y* del carácter material de su lógica investigativa.

Para Engels, la dialéctica se reduce a "la ciencia de las leyes generales del movimiento, tanto el del mundo exterior como el del pensamiento humano: dos series de leyes idénticas en cuanto a la esencia, pero distintas en cuanto a la expresión"[46]. La dialéctica es la ciencia de la totalidad. Se trata, sin embargo, de una totalidad que se diferencia de la hegeliana por cuanto su fundamento ya no reside en la trascendencia de su identidad con Dios, sino en su cientificidad trascendente del dominio de las ciencias particulares. Ello sólo la convierte en una ideología que recurre a la ciencia como recurso de legitimidad para proclamarse como la gran ciencia del devenir universal al que todo desarrollo concreto se le somete y toda ciencia particular se le subordina.

Siendo la dialéctica de Engels un atributo de la realidad, de ello resulta por extensión que es también un atributo del pensamiento. Con ello

---

[44] F. Engels, *El Anti-During*, Editorial Claridad, Buenos Aires, 1967, p. 30.

[45] F. Engels, *Dialectics of Nature*, Progress Publishers, Moscú, 1974, p. 62.

[46] F. Engels, *Ludwig Feuerbach y el Fin de la Filosofía Clásica Alemana*, Editorial Progreso, Moscú, 1967, p. 36.

se crea la apariencia de que esta dialéctica de la naturaleza no se contradice con la posición de Marx que afirma un conocimiento dialéctico. Sin embargo, la argumentación en la que Engels hace descansar el carácter dialéctico del pensamiento, es altamente discutible. Oponiéndose al idealismo hegeliano, Engels sostiene que el pensamiento sólo puede reflejar las condiciones materiales. Ello se asegura por cuanto los productos del cerebro humano son, en último término, productos también de la naturaleza y, en tal sentido, no pueden contradecir el orden de la naturaleza sino que están en plena correspondencia con él[47]. El carácter natural del cerebro garantizaría el carácter dialéctico del pensamiento[48].

De acuerdo al planteamiento de Engels, todo pensamiento debe ser necesariamente dialéctico, en la medida que no puede contradecir la dialéctica del "orden natural". La única diferencia que se contempla es en el carácter consciente o inconsciente con que la dialéctica sea asumida por el pensamiento. Planteado el problema en esos términos, queda cancelada la posibilidad de concebir, como lo hiciera Marx, la alternativa (particular) de un método dialéctico. Para Engels el pensamiento es siempre dialéctico, pues dialéctica es la naturaleza y la naturaleza del pensamiento. Es más, la dialéctica de la naturaleza de Engels es de rango superior a la de Marx, pues la naturaleza determina el carácter dialéctico de la historia y del pensamiento. La diferencia entre Marx y Engels es irreductible.

Noviembre, 1984 □

[47] F. Engels, *El Anti-During*, p. 43.

[48] Extraña argumentación. Ello equivale a sostener que el concepto de azúcar es dulce, por cuanto el objeto lo es, y pensante, por cuanto el órgano que lo genera lo es. Se trata, en definitiva, de una posición que no difiere sustancialmente del materialismo vulgar al que arribará Feuerbach en sus últimos escritos y que le permitía sostener que "el hombre es lo que come" (ver E. Kamenka, *The Philosophy of Ludwig Feuerbach*, Routledge & Kegan Paul, Londres, 1970, pp. 111-112).

ENSAYO

AMERICA LATINA: ¿COOPERACIÓN O CONFLICTO?*

Emilio Meneses**

Los estudios sobre Latinoamérica, en especial aquellos centrados en sus aspectos políticos, han fallado consistentemente en entregarnos una visión comprehensiva y realista de la región. La incapacidad de los países latinoamericanos para resolver sus problemas políticos externos e internos, en forma separada o en conjunto, sólo parece comparable a la de sus estudiosos para explicar las causas y consecuencias de esos fenómenos.

Los estudios latinoamericanos se han caracterizado por ser asistemáticos, no acumulativos, muchas veces carentes de método, más aún, divididos en escuelas de pensamiento irreconciliables e inspiradas por la contingencia política. Estas escuelas se dividen en dos grandes grupos: las dedicadas a los estudios de la cooperación (integración, dependencia, política comparada, etc.) y las dedicadas a los estudios del conflicto (geopolítica, seguridad nacional, estudios estratégicos, etc.).

Este trabajo propone que la realidad política de las relaciones internacionales latinoamericanas, es la de un conjunto de sociedades en diferentes estados de desarrollo y en procesos divergentes de evolución, en donde el conflicto y la cooperación se dan simultáneamente. Cooperación o conflicto pueden dominar la región, pero no excluirse mutuamente. Se plantea un esquema de diversas tendencias de probable desarrollo en la región. Se descartan los modelos idealizados en esquemas de cooperación o de lucha permanente por dominación geopolítica, tan usuales en la literatura del pasado.

* Este trabajo fue presentado el día 28 de diciembre de 1983 en el Seminario "Coyuntura Latinoamericana: Enfoques Políticos y Económicos" organizado por el CEP. Dicho Seminario fue dirigido por el Sr. Emilio Meneses.

** Diplomado en Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Chile. Master en Ciencia Política, Universidad de Georgetown. Profesor Instituto Ciencia Política, Universidad Católica de Chile.

I Introducción

América latina constituye para muchos la extraña paradoja de ser un conjunto de países que se debaten permanentemente entre la cooperación y el conflicto internacional. Esta visión ambivalente ha sido confirmada por los acontecimientos ocurridos en los últimos años en la región. Hemos presenciado cómo la fuerte tendencia hacia la integración económica y a la coordinación de políticas perdió ímpetu a mediados de los años setenta. Al mismo tiempo, reaparecieron rivalidades que se consideraban propias de otro siglo, generando agudas controversias geopolíticas en la dimensión intelectual y carreras armamentistas en el terreno militar. El proceso pareció precipitarse durante la guerra del Atlántico Sur, a raíz de cuyo resultado, muchos predijeron que los latinoamericanos volverían a reencontrarse en el camino de la cooperación. Al entusiasmo inicial, le siguió una atmósfera de cansancio y escepticismo. Aparentemente se había terminado un ciclo, para recomenzar otro, que no ofrecería mayores expectativas.

Al universo de intelectuales que se han preocupado de los asuntos latinoamericanos los podemos dividir en dos "mundos". El primero, y ciertamente el más grande y conocido, es aquel denominado de los "latinoamericanistas". Esta "cultura" —que la llamaremos "de la cooperación"— de los estudios de la región abarca una amplia gama de académicos y no-académicos, que va desde los dependentistas a los integracionistas, pasando por un sinnúmero de variantes, como los dedicados a los estudios transnacionales, los estudios comparados, aquellos con enfoque en el fenómeno cultural, o del desarrollo, etc. El otro "mundo", mucho más pequeño y menos popular, es el constituido por las comunidades dedicadas a los estudios geopolíticos, estratégicos y de la seguridad nacional. Ubicados en otra dimensión de la realidad, han realizado un trabajo paralelo al de los otros intelectuales, con un bagaje de virtudes y defectos similar al de aquéllos. Uno de los objetivos de este trabajo es tratar de poner en evidencia que los sesgos propios de cada uno de los dos grupos y la falta de colaboración entre ellos constituyen una de las causas relevantes de la carencia de una visión coherente e integrada de Latinoamérica.

Un segundo objetivo, y el central, consiste en ofrecer una perspectiva comprehensiva del grupo de países latinoamericanos que, sin pretensiones futuristas, nos permita explicarnos mejor la realidad de la región, en especial con referencia a los acontecimientos contemporáneos. El enfoque que presentamos se apoya en el concepto de Región Internacional de Spiegel y Cantori.[1] En este sentido entendemos que América latina constituye una región del mundo que es-

i Cantori, Louis y Spiegel, Steven. 1971, *The International Politics of Regions: A comparatíve approach.* Prentice-Hall. New Jersey. Especialmente caps. 1 y 9.

tá compuesta por países geográficamente próximos, y que en lo referente a asuntos internacionales, constituye una unidad de interrelación o interacción preferente.[2] Esta concepción acepta la idea de que existen otras regiones en el sistema internacional; así como la de una pluralidad de actores nacionales susceptible de sistematizar en una jerarquía. La manera de cómo los países latinoamericanos y la región se insertan en el sistema internacional se complementa con el concepto de modelo de mundo bipolar flexible enunciado por Kaplan.[3] De la misma forma, aunque sin carácter excluyente, la evolución del sistema internacional en las últimas décadas se visualiza de acuerdo con la perspectiva histórica entregada por Robert Gilpin.[4] Esta perspectiva sostiene que la política mundial se caracteriza por la lucha por poder, prestigio y riqueza, en condiciones (relativas) de anarquía global. En este sentido, el problema fundamental de las relaciones internacionales —América latina incluida—, en el mundo contemporáneo, es el asunto del ajuste pacífico ante las consecuencias del crecimiento desigual del poder entre los Estados, de la misma manera como ocurrió en el pasado.[5]

La hipótesis de este trabajo sostiene que América latina constituye una región internacional con esquemas de cooperación y conflicto que no son excluyentes y que como tales son funcionales al concepto de región y a la idea de un sistema internacional basado en el Estado-nación cuyo patrón de conducta lo determina principalmente la noción de interés nacional.

II Estudios Latinoamericanos: Ideas en Busca de una Región

"Preferí(r) la relevancia de los temas a la perfección de su tratamiento científico", es una frase[6] que refleja en gran medida lo que ha ocurrido con los estudios latinoamericanos. Destacando las excepciones del caso, que no son muchas, tanto los estudiosos de la cooperación como los del conflicto en Latinoamérica se han volcado en forma entusiasta a realizar incontables ejercicios intelectuales cuyo resultado, en general, ha sido magro. Las debilidades y contradicciones de los estudios regionales aplicados de esta forma han llevado a quienes cultivan el tema a extremos de júbilo y depresión según sea el caso.

Aunque los latinoamericanistas de la cooperación y el conflicto tienen bastantes puntos en común, serán vistos por separado para

2 Ibid., pp. 13-17.
3 Kaplan, M., 1957. *System and Process in International Politics.* John Wiley and Son! Nueva York.
4 Gilpin, Robert, 1981. *War and Change in World Politics.* Cambridge U. Press. Nueva York.
5 Ibid., p. 230.
6 Extraída de: *Estudios Internacionales* N° 40. "Diez Años de Estudios Internacionales", p. 4, 1977.

facilitar el análisis. Los primeros, los de la cooperación, constituyen el grupo más numeroso. Comprenden los estudiosos de la integración —cuyo subgrupo es el más grande—, los dedicados a la teoría de la dependencia; aquellos enfocados a los estudios transnacionales; otros centrados en la política comparada, las variables culturales, la sociología del desarrollo, y otros de difícil clasificación. Todos estos estudiosos, en mayor o menor medida enfrentan el problema desde la perspectiva que América latina se encuentra en una situación de desventaja o subordinación, la cual es esencialmente injusta, y deberían buscarse los medios para superarla. Incluimos en este gran conjunto de intelectuales a una porción muy importante de los "latinoamericanistas" de otras latitudes, particularmente Estados Unidos y Europa Occidental. No se pretende realizar un estudio exhaustivo de las tendencias y subtendencias de académicos y no-académicos que componen esta gran "élite", ni tampoco evaluar profundamente el estado de sus respectivos avances intelectuales. Intentaremos, en todo caso, describir en forma general sus rasgos más relevantes:

a A todos los grupos les anima en mayor o menor medida el objetivo de lograr un mínimo de unidad política y/o económica en Latinoamérica;
b La realidad y condiciones objetivas que dificultan esa futura unidad son superables —a juicio de ellos— por la voluntad política que "debería" hacerse presente;
c Contra esa unidad latinoamericana "conspiran" diversos actores intra e internacionales;
d Existe disparidad de opiniones en lo referente al "para qué" debería unirse o coordinarse América latina;
e En general, son más importantes los temas en sí que la rigurosidad científica con que se tratan, y
f Al igual que otras comunidades académicas, se ven afectados por "temas de moda".

Además de estos factores en común, a los estudiosos de Latinoamérica les podemos conferir otras propiedades, aunque menos sistemáticamente. Con el correr del tiempo, una proporción mayoritaria de ellos ha pasado a constituirse en una élite transnacional consciente de sí misma, con un gran "momentum" intelectual y económico propios. El desarrollo de este grupo —compuesto por varios subgrupos— presenta peculiares características en cuanto al desarrollo de visiones particularmente aterritoriales, "instantáneas" y que fomentan la concentración de los recursos y las iniciativas. Otra característica asignable a muchos latinoamericanistas (incluidos los de USA y Europa) es la de poseer una mentalidad y metodología propias del "social worker" como lo ha mencionado un cien-

7 Parte de estos conceptos corresponden al académico geógrafo argentino Dr. Patricio H. Randle, Asociación para Estudios del Territorio.

tista político norteamericano no sin cierta ironía. Finalmente, otra característica que les une a casi todos ellos es la no disimulada hostilidad[8] (o desdén en algunos casos) que tienen hacia aquellos estudiosos de la geopolítica y la seguridad nacional, fenómeno que es correspondido, y que parcialmente obedece al desconocimiento mutuo.

Un breve repaso de los temas que abordan estos latinoamericanistas nos permite visualizar el estado de avance relativo en que se encuentran. El primer grupo, el de los integracionistas, es el mayor y más diverso. Descontamos entre ellos a ciertos no-académicos —especialmente políticos profesionales— que presentan sus planes y perspectivas frente a la "necesaria" unidad latinoamericana en distintas conferencias y reuniones.

Los estudios de integración,[9] a contar de la década del sesenta, por la vastedad del tema, exigieron una especialización creciente. Campos preferentes pasaron a ser:

a Los de la integración económica —con las variantes político-económica y económica propiamente tal—;
b Los de integración política, y
c Los de aquellos fenómenos sociales y culturales relacionados con la integración.

La integración ha sido el tema más popular entre los latinoamericanistas. Después de experimentar un "boom" a fines de los sesenta y hasta mediados de los setenta, ha sufrido una permanente declinación desde entonces. Muchos de sus cultores han dejado de publicar sobre el tema y desde un tiempo a esta parte, algunos se encuentran incursionando en otras áreas. Con todo, la integración sigue siendo un tema recurrente. Una variante interesante de los últimos años ha sido la conexión de estos estudios con los del Nuevo Orden Económico Internacional[10] y, en general, con los del Tercer Mundo. Esta temática ha permitido a los integracionistas mantener una constante y fluida comunicación con las otras vertientes latino-

8 Los latinoamericanistas de la cooperación han culpado incluso de la Guerra de las Falkland/Malvinas (no sin cierta razón) a los estudios geopolíticos y de seguridad nacional; ver por ejemplo: Tomassini, Luciano. 1982. "Hacia un sistema latinoamericano de seguridad regional", *Estudios Internacionales,* v. XV: 533-541.

9 Existe un gran número de publicaciones periódicas dedicadas a este tema entre las que destacan: *Integración latinoamericana* (Argentina), *Estudios Internacionales* (Chile), *Foro Internacional* (México), *Latin American Research Review* (EE. UU.) y *Journal of Common Markets* (Reino Unido).

10 Se puede observar que muchos autores sobre temas de integración económica latinoamericana han publicado aspectos del Nuevo Orden Económico Internacional.

americanistas, como el caso de los teóricos de la dependencia, que también tienen inserción propia en los estudios del Tercer Mundo.

El agotamiento de los estudios de la integración tiene una explicación simple: No ha habido tal proceso en América latina, al menos en la forma e intensidad esperada por estos especialistas. La "porfiada" realidad ha seguido un curso de acción que terminó por agotar o dejar obsoletos a los planteamientos conceptuales integracionistas. Al júbilo y entusiasmo del pasado les han seguido el desencanto y escepticismo. Si bien no hay datos confiables disponibles, se advierte una general disminución de recursos por parte de las universidades, gobiernos y entidades privadas, que tradicionalmente se dedicaban a financiar la investigación en este campo. A pesar de esta tendencia, es razonable suponer que los estudios de la integración continuarán desarrollándose en algunos centros de la región y fuera de ella por el tiempo previsible.

Los estudios de la dependencia constituyen otro gran conjunto de proposiciones sobre América latina.[11] En general, la teoría de la dependencia ha sido un cuerpo conceptual más coherente o al menos esas han sido sus pretensiones. Aunque menos numerosos que el grupo anterior han producido un impacto casi equivalente en el mundo intelectual.

Esto se habría debido a dos razones: La mayor uniformidad y hasta cierto punto coherencia de sus planteamientos, y en segundo lugar la mejor aplicabilidad de esos mismos postulados a otras regiones del denominado Tercer Mundo.

La piedra de toque de los dependentistas la constituye el esquema Centro y Periferia, es decir, la concepción de que el sistema internacional está constituido por un centro consciente de sí mismo y dominante, y en segundo lugar, por una periferia sin conciencia propia, alienada y condicionada respecto del centro. Hasta aquí nada nuevo, incluso algunos "realistas" podrían estar de acuerdo con el planteamiento. La diferencia radica en que esa situación de "dependencia" —argumentan los dependentistas— tiene carácter permanente si no se producen cambios "radicales" en la estructura de poder del mundo. Aparte de la descripción del fenómeno, el mayor énfasis de los dependentistas es analizar las formas de poner fin a esta situación "injusta y desigual" que afecta al Tercer Mundo en general y América latina en particular.

Al igual que los estudios de la integración, la teoría de la dependencia también ha experimentado un cierto agotamiento en los

11 Para una orientación general sobre los estudios latinoamericanos de la dependencia ver: "Simposium" (1982) sobre teoría de la dependencia en *Latin American Research Reviews,* V. 17 (1): 115-171. También: Cardoso, Fernando y Faletto, Enzo. *Dependency and Development in Latin America* (Berkeley, Cal.: University of California Press, 1979) y Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro, *El Subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo* (México, D. F. Siglo XXI Editores, 1970).

últimos años. Las causas son múltiples, y entre otras podríamos señalar el fracaso conceptual y práctico de los planteamientos del Nuevo Orden Económico Internacional,[12] y la falta de solidaridad demostrada por algunos países "periféricos" que alcanzaron súbitamente alguna posición ventajosa,[13] a la falta de cooperación del mundo socialista, y a un sinnúmero de otras causas, entre las cuales podríamos incluir la esterilidad misma del concepto en cuanto a su capacidad predictiva. Esta situación ha llevado a algunos de sus cultores a explorar otros campos, como el de los estudios transnacionales; y también a un grupo importante a sofisticar algo más su análisis incorporando otras variables. En todo caso, si bien se aprecia una declinación, ésta no ha tenido los caracteres extremos de los estudios de la integración, en parte debido a que la temática en general ha sido tratada con más rigor académico.

Los estudios comparados es otro campo popular entre los "latinoamericanistas". Curiosamente, esta área ha sido más cultivada por extranjeros que por cientistas locales.[14] Goza de cierta reputación académica seria. Esta fama parece ser justificada aunque los resultados de las investigaciones en este sector son variados. No obstante, es tal vez donde se hayan hecho los avances más importantes en la materia en los últimos tiempos. Se han ganado un lugar en las relaciones internacionales y en ciencia política comparada, debido a que se nutre de los avances en otras áreas, así como realiza aportes a la disciplina en general.

La relativa buena reputación de los estudios comparados en Latinoamérica no ha contribuido a que los estudios latinoamericanos en general tengan la presunción de seriedad y nivel que tienen otras áreas de la ciencia política en los Estados Unidos de América y Europa.

Los enfoques sociológicos de la cultura y el desarrollo son viejos en el campo latinoamericano. Podríamos decir que fueron los que dieron origen y encauzaron a los anteriores.[15] A pesar de que en cierto momento —década de los sesenta y principios de los setenta— se hicieron casi indistinguibles con aquellos propios de la cien-

12 Ver Hermán Kahn y Ernest Schneider. 1981. "Globaloney 2000" *Policy Review* v. 16: 129-147. Julián Simón. 1981. "Global Confussion, 1980: A Hard Look at the Global 2000 Report" *The Public Interest* N° 62:3-20.

13 Se trata fundamentalmente de los países exportadores de petróleo. Salvo contadas excepciones, las mayores utilidades no han sido empleadas para ayudar a otros países subdesarrollados.

14 Los estudios latinoamericanos comparados constituyen un importante campo de actividades de los "latinoamericanistas" anglosajones. Prácticamente no existe ningún programa de estudios latinoamericanos en los EE. UU. y Gran Bretaña que no contemple la política comparada.

15 La literatura latinoamericana de fines de la década de los años cincuenta y principios de los años sesenta es virtualmente exclusiva de sociología del desarrollo, en lo que a Ciencias Sociales se refiere.

cia política, han continuado manteniendo su personalidad independiente en ciertos ámbitos. La gran productividad y atracción inicial que caracterizaron a estas tendencias de la investigación se perdieron hace bastante tiempo. Lo anterior no significa que hayan sido superados por los acontecimientos, más bien parece que han vuelto al lugar que les corresponde.

Finalmente, otros enfoques más especializados son difíciles de separar del contexto en que se plantean, como los económicos por ejemplo. Entre ellos, resalta uno que ha aparecido recientemente, y se dedica a los estudios transnacionales.[16] Sin negar la sofisticación temática involucrada, se advierte, en este caso, un claro esfuerzo de algunos cientistas por superar la esterilidad en que cayeron los enfoques integracionistas y de la dependencia. En todo caso no se advierte un cambio fundamental en el planteamiento del enfoque, y sus cultores lo han abordado con las mismas herramientas empleadas anteriormente. Este antecedente y el contexto global en que se dan los estudios latinoamericanos no permiten visualizar una proyección relevante a estas nuevas tendencias.

El otro gran "mundo", o subcultura si se prefiere, de los estudios latinoamericanos es el que se dedica sistemáticamente a los problemas del conflicto en América latina. Sin ser explícitos en su cometido —sus cultores han sido colonizados mentalmente en este sentido— eufemizan el problema del conflicto a través de los estudios geopolíticos y de seguridad nacional. Curiosamente, el término "estudios estratégicos" ha sido poco usual en la jerga cotidiana de estos grupos.

Bastante menos numerosos, con inferior cantidad de recursos y sin gozar del alto grado de prestigio y de transnacionalización de los latinoamericanistas de la cooperación, estos intelectuales se encuentran concentrados en los países sudamericanos del Cono Sur (incluidos Brasil y Perú).[17] Son poco conocidos en Colombia, Venezuela, Centro América y México. Eso sí, al igual que en la otra "subcultura", también hay representantes en los Estados Unidos[18] y en mucho menor cantidad en Europa. Los rasgos generales de estos "latinoamericanistas del conflicto" son en gran medida los siguientes:

a El enfoque predominante de sus trabajos es nacional o en algunos casos hemisférico.

b Todos en mayor o menor medida abogan por el "entendimiento" latinoamericano, pero sobre una fuerte base de nacionalis-

16 El ejemplo más conspicuo es la creación reciente del Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (Ilet). Santiago, México, Caracas.

17 Ver, por ejemplo, John Child. 1981. "Pensamiento Geopolíticoy Cuatro Conflictos en Sud América", *Revista de Ciencia Política* (Santiago) N° 1/2. *Latin American Research Reviews* v. 14: 89-111.

18 Entre los que destacan: John Child, Howard Pittman, Lewis Tams, Robert Burr, Margaret Hayes, Alfred Stepan y otros.

mo. En este sentido serían exponentes de una forma del llamado "Nacionalismo Latinoamericano".

c Su instrumento principal de análisis lo constituye la geopolítica, a la cual le asignan carácter de "ciencia".

d El concepto de Seguridad Nacional les sirve de marco de referencia para explicar o justificar el papel del Estado-nación en Latinoamérica y de los militares en asuntos de política.

e La formación académica de sus cultores proviene básicamente de las Fuerzas Armadas (especialmente de los ejércitos) aunque también se pueden encontrar algunos civiles de influencia.

f En general muestran poco interés en popularizar los estudios estratégicos —reservados a las FF. AA. según su parecer— y en cambio enfatizan la necesidad de ampliar los conocimientos de la Seguridad Nacional.

Los temas que tratan los representantes de esta subcultura se pueden dividir en tres grandes grupos o enfoques. El primero, y lejos el más grande, es el de los estudios geopolíticos asentados sobre una fuerte base nacional: sus cultores se han preocupado históricamente poco de las bases teóricas de la geopolítica —al igual que la gran mayoría de los integracionistas en relación con su tema— prefiriendo centrarse en la geopolítica aplicada a sus casos nacionales. Tal como menciona Child,[19] sólo tres países (Brasil, Argentina y Chile) han alcanzado un nivel importante en los estudios geopolíticos contemporáneos, aunque están presente en la gran mayoría de los países latinoamericanos.[20] Gran parte de la "belicosidad" atribuida a estos estudios se origina en la estricta perspectiva nacional con que son planteados, perdiéndose una concepción más general y teórica del problema. Otro factor es la visión "estratégica" de las relaciones internacionales que tiene la mayoría de los estudiosos de la geopolítica, debido a la formación militar de su inmensa mayoría. También el bajo nivel observable en muchos de estos trabajos[21] —existe un número importante de excepciones— obedece a que casi todo oficial en retiro de las Fuerzas Armadas del Cono Sur se ha sentido un "geopolítico en potencia" por el solo hecho de haber estudiado la asignatura en el curso de Estado Mayor. Las condiciones favorables otorgadas por los regímenes militares de la

19 Op. Cit., Child, 1979.

20 Dentro de los estudiosos brasileños destacan: Backheuser, Travassos y Couto e Silva en el pasado. Algunos autores influyentes del presente son: Meira-Matos y Therezinha de Castro. Entre los geopolíticos argentinos importantes del pasado tenemos a: Atencio, Briano y Storni. Del presente destacan: Fraga, Guglialmelli y Rizzo. La geopolítica chilena del pasado tiene a Cañas e Ihl, y en la actualidad a Von Chrismar y Ghisolfo, por mencionar sólo a algunos.

21 Este fenómeno llegó a ser casi "patológico" en el caso de la geopolítica argentina, aunque en Chile hubo ejemplo como el libro de Osear Buzeta *Chile Geopolítico: Presente y Futuro,* Cisec, 1978, Santiago.

región facilitaron aún más las cosas. Con todo, el enfoque geopolítico, a pesar de la notoria falta de desarrollo teórico-conceptual, representó por un largo tiempo el único ejemplo de estudio sistemático sobre el conflicto latinoamericano, aunque hubo siempre una vertiente geopolítica integracionista operando paralelamente.[22] En este sentido, los estudios geopolíticos sudamericanos son el único ejemplo de una inclusión de la dimensión espacial en los fenómenos del comportamiento del poder en la región.

Otro conjunto identificable de estudios son aquellos de la Seguridad Nacional. Muchas veces han sido confundidos con los de geopolítica, pero su naturaleza y cultores son claramente distinguibles.[23] Si bien su enfoque enfatiza la necesidad de preservar el Estado nacional (en particular aquel al que pertenece el estudioso), y en ese sentido está conectado con la geopolítica, sus características dicen más relación con la preservación y desarrollo de determinado orden interno. La seguridad nacional ha pretendido englobar en un solo enfoque y paradigma la seguridad externa e interna de los Estados sudamericanos, otorgándoles a las FF. AA. un papel directivo e integrativo en esa materia. A pesar del sentido común que presenta en muchos aspectos esta "doctrina", la forma en que ha sido presentada y el comportamiento de los regímenes militares que actuaron en su nombre, ha producido una notable distancia intelectual, y en muchos casos una abierta hostilidad hacia ella de parte de la "intelligentzia" civil. Los cultores e ideólogos más importantes de este enfoque pertenecen principalmente a Brasil, Argentina, Perú y Chile, aunque cuenta con adeptos en diferentes partes de la región. A diferencia de los estudios geopolíticos, los cuales han mantenido su ritmo productivo y poseen seguidores en el medio ambiente civil, los estudios de Seguridad Nacional han ingresado en un período de decadencia, marcado entre otras cosas por el fin de la mayoría de los regímenes militares del área.

Un tercer grupo, bastante más pequeño y nuevo, lo constituyen los investigadores de estudios estratégicos. Aunque pocos militares retirados se dedican al tema, existe un creciente grupo de civiles que han incursionado últimamente en dicho campo. El exiguo avance de estos estudios se explica, en primer lugar, por el subdesarrollo relativo de la ciencia política en Latinoamérica —a diferencia de Estados Unidos y Europa— y a la escasa popularidad de los estudios del conflicto en general. También se estima que los regímenes militares no han favorecido la investigación en esta área porque algunos la consideran un campo propio de los militares y que de alguna manera su difusión podría afectar la Seguridad Nacional. En el mediano plazo, este tipo de estudios debería gozar de creciente status y difusión en la medida que las sociedades latinoamericanas se

22 En este campo destaca la publicación *Geo Sur* editada en Montevideo.

23 No obstante, existen algunos como el general Edgardo Mercado J. (Perú), que se dedica a ambos temas.

desarrollen y se democraticen más las prácticas políticas y académicas.

En resumen, los estudios estratégicos y la geopolítica, como parte de un conjunto más amplio de estudios del conflicto, parecen tener lugar asegurado en la academia latinoamericana, no así los de la Seguridad Nacional, debido principalmente a la forma y carácter con que se abordaron el estudio y difusión de su contenido.

III La Región Latinoamericana: Entre Dos Mundos

Emplearemos el concepto de "región internacional" para analizar el caso latinoamericano. Los motivos de uso de este "modelo" obedecen a diferentes razones:

a Se trata de un conjunto de países que ocupan una región definida, que desarrollan un comportamiento internacional mutuamente relevante y se encuentran insertos en una comunidad mayor de Estados;
b Estos países, en lo referente a relaciones internacionales, han realizado políticas coordinadas, y así ha sido apreciado por terceros actores;
c No existe una estructura jerárquica al interior de la región, en el sentido de que no hay actores dominantes; si bien algunos son más poderosos e influyentes que otros;
d Poseen organismos de coordinación de políticas, pero ninguno específico para ordenar la conducta en forma exclusiva por parte de este grupo de países.

Tendremos como punto de referencia para nuestro análisis el planteamiento de Spiegel y Cantori,[24] en relación al concepto de región internacional, aunque estimamos relevantes los aportes realizados por Bruce Russett[25] y Oran Young.[26] También es importante hacer referencia a otros esquemas de regionalización, como es el enfoque geográfico-político de Saul Cohen,[27] que emplea el término "región geopolítica", el cual es diferente en su metodología pero llega a conclusiones semejantes.

Entenderemos a América latina como una región internacional por cuanto "contiene un grupo de países geográficamente próximos, y que en términos de relaciones internacionales constituyen una unidad mutuamente interrelacionada".[28] Además, como parte

24 Op. Cit. Spiegel y Cantori.
25 Russett, Bruce. 1969. *International Regions and International Systems Power and Community in World Politics.*
26 Young, Oran. 1969. "Political Discontinuities in the International System". *World Politics.* V. 20: 369-392.
27 Cohén, Saul. 1973. *Geography and Politics in a World Divided.* Oxford Press. Londres.
28 Op. Cit. Spiegel y Cantori. Cap. 1.

de un sistema internacional se acepta la idea de que constituye un "sistema subordinado"[29] en el sentido de que diversas potencias externas a la región condicionan o intentan condicionar la conducta de estos Estados, ya sea como grupo o individualmente. La presencia y acción de los actores extrarregionales han sido muy importantes en la formación de las regiones internacionales; muchos de estos países se han agrupado debido a un común deseo de confrontar amenazas externas. América latina no es una excepción; es más, como veremos más adelante, los factores externos de orden negativo han colaborado positivamente en la coordinación de políticas dentro de la región.

Un segundo aspecto definitorio de la región internacional lo constituye el hecho de que en su interior se da una compleja interrelación de fenómenos políticos —los más relevantes para nuestro análisis— pero también otros de orden social, económico, cultural, ideológico e histórico. Las relaciones de carácter político son tanto cooperativas como conflictivas, pudiendo ser unas más dominantes que las otras, en forma permanente o eventual. La noción de sistema regional (o sistema subordinado) lleva implícito el concepto de que los actores internacionales, para desarrollar sus objetivos particulares y colectivos, emplean tanto técnicas de cooperación como de conflicto. Una región internacional en donde la cooperación es la única forma de interacción pasa a convertirse con el tiempo en un bloque o alianza. El sistema regional en donde el conflicto ha eliminado toda posibilidad de cooperación está condenado a desintegrarse como unidad de interrelación.

Partiendo desde estos dos extremos (cooperación y conflicto) podemos establecer una graduación del nivel de cohesión existente en las diversas regiones internacionales. Nos parece adecuado adelantar la siguiente escala:[30] Sistemas regionales integrativos, consolidativos, cohesivos y coherentes. Los primeros muestran mayor grado de coordinación y los últimos un menor nivel.

Tercero, aceptamos la constatación empírica de que el sistema internacional mundial es jerárquico, parcialmente anárquico y dotado, actualmente, de una estructura bipolar de poder. Al igual que en todos los sistemas internacionales del pasado existen un conjunto de actores poderosos ubicados en el "centro" del sistema y una mayoría de actores menores localizados en la "periferia". Esta dicotomía Centro-Periferia la entendemos con importantes variantes respecto de como la plantean los teóricos de la dependencia. El enfoque propuesto tiene dos presupuestos: primero, que existe un dinamismo histórico entre centro y periferia, no habiendo condición permanente; es decir, no existe un "determinismo" respecto de quiénes están en el centro y de cuáles en la periferia del sistema internacional en el largo plazo. A su vez, quienes acceden al centro pierden toda rela-

29 Ibid., cap. 1.
30 Que aparece en Op. Cit. Spiegel y Cantori, pp. 381-388.

ción afectiva con la periferia (Ley de Hierro de la Oligarquía). Segundo, que existe una tradición histórica en Occidente para enfocar los asuntos en una perspectiva centro-periferia, fuertemente enraizada en nuestra forma de pensar.[31] Establecidos estos supuestos, los países latinoamericanos pertenecen individual y colectivamente a la periferia, pero en la medida que mejoren sus bases de poder e influencia podrían llegar a formar parte del Centro, con la salvedad de que esa opción la tendrán con carácter individual o en el mejor de los casos como un subgrupo o "élite".

La región latinoamericana, aunque apareció en la vida internacional hace más de siglo y medio, ha adquirido la condición de tal desde fines de la Primera Guerra Mundial, y fue más perfectamente delineada a contar del término de la Segunda Guerra Mundial. Los esquemas de coordinación de políticas en la región adquirieron un mayor grado de madurez en la década de los cincuenta, y para fines de los sesenta se observó un alto grado de desarrollo y complejidad en los intercambios.[32]

La evolución centralmente cooperativa, que presentó el caso de la interacción latinoamericana durante los sesenta y setenta, por un tiempo opacó las disputas o conflictos de diversa índole latentes en la región.

Diversas causas explican el creciente patrón cooperativo de Latinoamérica durante aquel período. Entre ellas tenemos:

a La necesidad de coordinar políticas defensivas frente a la hegemonía norteamericana;
b La noción de que se compartían problemas comunes susceptibles de ser solucionados colectivamente;
c El creciente deterioro de "los términos de intercambio" y la crisis de desarrollo que sufría la región;
d La percepción de enemigos comunes extrarregionales;
e El ejemplo exitoso de los países de Europa Occidental al actuar unidos, y en menor grado el evidenciado por la Liga Árabe;
f La creencia generalizada de que el conflicto internacional es una forma "incivilizada" de relacionarse, aparte de que no se contaban con los medios materiales para hacerlo, y
g En fin, el ejemplo histórico y aún vigente otorgado por Simón Bolívar, respecto de una Iberoamérica unida, grande y poderosa.

Aparte de estas razones, hubo hechos objetivos que alentaron a continuar con las políticas de cooperación, entre ellas tenemos a:

31 Strassoldo, Raimondo. 1980. "Centre-Periphery and System Boundary: Culturological Perspectives" en Jean Gottmann *Centre and Periphery: Spatial Variation in Politics.* Sage. Beverly Hills.

32 Empleamos este término en el sentido denotado por Kalr Deutsch.

1 Los éxitos iniciales de los esfuerzos integrativos;[33]
2 Una política de "bloque" implementada en la ONU que también rindió frutos mensurables,[34] y
3 Al dominio de las ideas y élites integracionistas en el panorama de la política de la región en aquel período.[35]

La evolución de estas tendencias siguió un curso creciente hasta mediados de la década de los setenta; a contar de esa fecha la tendencia se revirtió. Es así que, ante los primeros tropiezos serios de Alalc a fines de los sesenta, los países del Grupo Andino, deseosos de proseguir con la integración, decidieron continuar con un esquema paralelo pero independiente.

Unos pocos años después aparece la crisis del petróleo, provocando un brusco cambio en las relaciones de poder, a nivel mundial. Si bien el efecto era "sectorial", el ejemplo no dejó de ser sugestivo para los países latinoamericanos. Llegó entonces el momento de pensar en las grandes coaliciones de productos básicos para "negociar" con el Norte. A este período corresponde la aparición de Sela (1975) comprometida en apoyar los procesos de integración y propiciar acciones coordinadas.

En el intertanto, el "Pacto del Plata" ya era una realidad desde casi una década y se hacían esfuerzos para crear uno similar en el Amazonas, hecho que se concreta en 1978.

Empleando como indicador el caso del Pacto Andino, se observa que pese a todos los augurios, éste no progresó en la debida forma y todos sus planes sufren algún grado de retraso. La retirada de Chile en 1976, si bien fue observada como un fenómeno de la política interna de este país, no deja de ser un hecho sintomático. A contar de esa fecha los países andinos intentaron también explorar otras dimensiones de la coordinación, como es el caso de su papel en los tratados del Canal de Panamá en 1979. La mejor prueba del resultado mediocre de la integración económica andina es la carencia de algún estudio serio que pruebe fehacientemente que aquella opción ha mejorado la situación de sus miembros respecto de aquellos países que no forman parte del acuerdo.

El estancamiento de Alalc produjo también otros efectos a nivel regional, consistentes en la creación de Aladi (1980), que la ha reemplazado. Esta tendría como metas la integración de América latina pero sobre bases más liberales y menos rígidas que Alalc. Muchos han calificado a esta acción como una salida elegante para aceptar el fracaso de la integración latinoamericana planteada en esos términos y de crear un marco más permisivo para coordinar políticas en donde los países miembros tuvieran mayor libertad de acción.

33 Evidenciados en las primeras etapas de Alalc y del Pacto Andino.
34 El Grupo Latinoamericano (Gruía) constituyó un bloque de avanzada —aunque moderado— en importantes iniciativas a nivel de ese organismo.
35 Destacan entre éstos las figuras de Frei (Chile) y Leoni (Colombia).

Mientras a nivel global, las perspectivas de un Nuevo Orden Económico Internacional experimentaban recurrentes tropiezos, especialmente en las reuniones Unctad; a nivel regional la situación no se presentaba mejor a fines de los años setenta. La recesión internacional empezó a afectar sucesivamente a los países latinoamericanos. Los mecanismos originalmente diseñados para la cooperación económica no demostraron tener tampoco propiedades para defenderlos de este nuevo fenómeno.

Mientras los esquemas de cooperación entraban en abierta crisis, un factor diferente y solapado empezaba a hacerse presente. Desde inicios de los años setenta comenzó una incipiente carrera armamentista, especialmente palpable al sur del Ecuador. Para fines de la década había adquirido caracteres casi alarmantes,[36] mientras las disputas fronterizas fueron haciéndose más públicas y frecuentes.[37] En 1978, entre Argentina y Chile, se produce una crisis territorial que provoca la mayor movilización militar de Latinoamérica desde la Guerra del Chaco. Durante enero de 1981, Ecuador y Perú casi van a la guerra a raíz de un choque fronterizo de proporciones. Mientras tanto, la crisis en Centroamérica había adquirido proyecciones continentales produciendo un sinnúmero de efectos y reacciones, entre las que destaca la creciente intervención norteamericana, que parece haber redefinido su papel estratégico-militar en la región, al menos al norte del Canal de Panamá.

La situación alcanzó un grado máximo con la Guerra del Atlántico Sur, en donde se encuentran bruscamente —y tal vez en forma anticipada— las crecientes disputas territoriales locales con las de índole hemisférica. La guerra argentino-británica tuvo el doble carácter de plantear al mismo tiempo una crisis territorial bilateral "típica" de Latinoamérica mezclada con una situación de seguridad hemisférica. Esto evidenció dos hechos:

a La "viabilidad" del empleo de la fuerza para intentar solucionar conflictos fronterizos en América latina.

b La inoperancia del Tiar, en cuanto tratado de seguridad colectiva, ya sea por la erosión histórica que había sufrido como sistema dirigido por los Estados Unidos de América o por su incapacidad para "resolver" situaciones ambiguas como la planteada por la invasión argentina y la respuesta británica.[38]

36 Ver Meneses, E. 1981. "Competencia Armamentista en América del Sur: 1970-1980". *Estudios Públicos* N° 7: 1982, pp. 5-42 y Adrián English. 1981, "América Latina: Balance de Fuerzas y Zonas de Tensión", *Revista Internacional de Defensa*, 14: 1273-1281.

37 Ruggeri, Andrés. 1977. "Canal Beagle. Algunas Reflexiones sobre el Laudo Arbitral" *Estrategia* N° 45: 48-60. Guglialmelli, Juan. 1976. "Golbery do Contó e Silva, el "Destino Manifiesto" Brasileño y el Atlántico Sur", *Estrategia* N° 39: 5-24. Op. Cit. John Child, 1981, pp. 99-101.

38 Se considera ambigua, por cuanto Argentina aparecía como "agresor" en un territorio sujeto a la acción del Tiar y porque Gran Bretaña aparecía

Hay que tener presente que el caso del Atlántico Sur es sólo un ejemplo, debido a la gran cantidad de conflictos territoriales pendientes en la región, que si se dieran las condiciones (de orden político y material), muchas de esas situaciones podrían evolucionar en enfrentamientos.

Esa potencialidad de resolución bélica de diferencias en América latina podría ser interpretada en una perspectiva más amplia. El conflicto en el marco regional podría visualizarse como el aspecto visible de una política de poder emergente en el área, cuyos ejemplos más evidentes se presentan en América del Sur, pero que también existen en Centroamérica y el Caribe.

Siguiendo esta línea de pensamiento es interesante destacar que a poco más de un año de la Guerra de las Falkland/Malvinas, los Estados Unidos de América y otros pequeños estados caribeños intervinieron militarmente en Grenada. Dicha acción contó con la legitimidad otorgada por el gobernador de la isla y también por una opinión pública norteamericana favorable. El elemento diferenciador en este caso es el hecho de que una organización subregional (de los países del Caribe oriental) se permitió actuar sin consultar al organismo hemisférico (OEA), debido a su conocida incapacidad para resolver este tipo de cuestiones.

Así como las alternativas de cooperación no han sido históricamente suficientes para resolver los problemas regionales, tampoco las soluciones conflictuales parecen adecuadas para definir situaciones en América latina. Desde ambos extremos es posible argumentar que no ha habido suficiente énfasis en las medidas, es decir, que la cooperación y el conflicto como soluciones "puras" y únicas no han tenido la debida oportunidad. Nuestra opinión es distinta, en cuanto a que insistir por cualquiera de las dos líneas es una pérdida de tiempo y recursos. La naturaleza individual del Estado-nación como actor de las relaciones internacionales obliga a considerar su comportamiento como el de una búsqueda permanente de lo que estima es su interés,[39] el cual no tiene más línea de acción que su propia conveniencia, así percibida por quienes lo dirigen. La "racionalidad" de los Estados latinoamericanos en realidad es más sensata de lo que pudiera esperarse. Por una parte, los proyectos de integración y cooperación entregan una gran cantidad de decisiones a instancias que no son las propiamente nacionales, haciendo comprensible la resistencia de los países de la región a entregar atribuciones a actores no nacionales. También existe un gran nivel de incertidumbre respecto del curso que puedan seguir los procesos de integración y cooperación, y del fin último que éstos puedan tener.

Además, la elección del conflicto como única alternativa de solución a los problemas vecinales tampoco parece lógica si se observa

"incursionando" en el hemisferio, en un territorio que ella considera propio y arrebatado por la fuerza.

39 Morgenthau, Hans. 1952. *Politics Among Nations.* Knopf. New York.

el costo creciente de las resoluciones violentas, en especial una vez que el enfrentamiento armado ya se ha producido. En este caso, los líderes latinoamericanos —tanto civiles como militares—, en general, han mostrado bastante prudencia.

De esta manera cooperación y conflicto se dan en un mismo terreno y simultáneamente, incluso dejando cabida a otra posibilidad, la neutralidad. Esta tercera actitud es actualmente la más generalizada entre los países latinoamericanos. Ella se presenta encubierta bajo una cierta retórica de unidad y cooperación, pero profundizando en su contenido, se observa una reflexión individualista pero respetuosa de los derechos e intereses de otros. Actitudes de este tipo no son siempre comprendidas por la opinión pública, pero usualmente son las que en mayor medida producen resultados tangibles en el largo plazo. Si cabe la pena mencionar un ejemplo de estas características en la región, deberíamos referirnos al caso de Brasil, el cual ha demostrado bastante independencia en la elección de sus líneas de conducta en la región.

Si el camino para Latinoamérica no aparenta ser el conflicto ni la cooperación, queda la interrogante respecto de qué política aparece como la más propia a los intereses individuales y colectivos de la región. La respuesta sería una síntesis de cooperación y conflicto que no tenga carácter excluyente. Latinoamérica es una región internacional y como tal es esperable que experimente ambos procesos simultáneamente.

La región ha sido considerada por algunos analistas como una clase media internacional de Estados.[40] Aunque no adherimos totalmente al modelo, es interesante destacar algunas de sus singularidades. En primer lugar, se encuentra en medio de otras dos clases, la alta (el 1er. y 2° Mundo) y el segmento bajo de la comunidad internacional (el llamado 3er. y 4° Mundo). Medida respecto de su peso relativo, esta "clase media" internacional es inferior numéricamente a la clase alta y la baja. Sabemos que las sociedades con clases medias débiles presentan problemas de estabilidad política. El mundo podría estar sufriendo un síndrome similar, por un efecto comparable. En segundo lugar, al igual que toda clase media, es una clase social "en tránsito"; es decir —aceptada la idea de progreso— la clase como conjunto "avanza" hacia mejores posiciones (incluso puede eventualmente retroceder), con lo cual sus actitudes no son permanentes, especialmente a nivel individual. También, el objetivo último de todo miembro de la clase media es llegar a la clase alta, desentenderse de los lazos con el pasado y sus compañeros de clase; algunos Estados latinoamericanos estarían en este caso.

Si proyectamos las cualidades y defectos de "clase media" que poseería América latina, deberíamos aceptar que muchas de las cau-

40 Francisco Orrego Vicuña, "Las Alternativas de América Latina como clase media de las naciones". *Estudios Internacionales,* vol. X N° 40 oct.-dic. 1977. 89-110.

sas del fracaso relativo de la cooperación y del conflicto sistematizado, son atribuibles a esta característica. Deberíamos agregar que hoy América latina es una clase media "empobrecida", por lo tanto renuente a colaborar con un orden internacional que favorezca el statu quo. Con ello las demandas de la región siempre aparecen un poco más subidas de tono que lo razonable, en gran medida porque la región, como conjunto, no se encuentra del todo comprometida a mantener la actual asignación de papeles en el sistema internacional ni la posición de poder que en éste posee. A esto se suma el hecho de que no recibe ayuda por ser "demasiado" desarrollada para ello.

Asimismo, en la dimensión económica, al producirse la disponibilidad de recursos financieros de la segunda mitad de los años setenta —al igual que toda "clase media"— Latinoamérica procedió a endeudarse, incluso más allá de sus posibilidades de pago. El grave proceso de endeudamiento de los países latinoamericanos les ha sorprendido en una etapa en donde no han podido diversificar mayormente sus industrias de exportación, y en que la gran mayoría de los hábitos de producción aún son subdesarrollados —los de consumo son por el contrario desarrollados— y frente a lo cual existe la tentación de realizar un "cartel" deudor. Pero incluso frente a esta alternativa de acción colectiva desesperada, la unidad latinoamericana no es más que superficial. Existen varios países que no tendrían mucho interés de actuar en bloque —entre otros Brasil y Chile— aunque habrían ganancias marginales en la acción conjunta. Se puede deducir que, aun en las situaciones más desesperadas, los actores latinoamericanos actuarán dentro de cánones restringidos de acción colectiva, puesto que la acción individual estará siempre bajo su control directo y será más expedita.

IV Hacia una Visión Integrada

El deterioro paulatino del poder hegemónico de los Estados Unidos en la última década constituye el factor externo de mayor relevancia para América latina. A raíz de esto, los países de la región adquirieron un espacio de maniobra internacional sustancial a lo largo de ese período. Las causas del fenómeno son varias, entre ellas tenemos el menor poder económico relativo de EE. UU. en el sistema internacional; una política de "olvido benigno" hacia Latinoamérica iniciada con las administraciones de Nixon; una mayor atención norteamericana hacia otras áreas del mundo, y el menor poder militar relativo de esta superpotencia, que obligó a Washington a concentrar sus esfuerzos en otras zonas de carácter más crítico. La reciente política de Reagan referente al Caribe y Centroamérica, a nuestro juicio, no corresponde a una vuelta a la era del "Big Stik", sino a una de reevaluación del valor de esa subregión para la seguridad estadounidense.[41] En este contexto Sudamérica continua-

41 Child, Jack. 1980. "Strategic Concepts for Latin America: An Up-datte". *J. Interamerican Economic Affairs.* v. 32: 61-82.

rá gozando de la creciente libertad experimentada en la década pasada.

La presencia norteamericana, por haber sido un factor determinante en la unidad de los Estados latinoamericanos, al disminuir en forma relativa y gradual afectó a la cohesión regional, en el sentido de que ésta comenzó también a decrecer.

Otra tendencia observable en los países latinoamericanos es que el proceso de modernización de sus sociedades también ha impactado en sus capacidades y actitudes estratégicas. En la actualidad el poder militar en los países grandes y medianos de la región es comparativamente mayor al de hace dos décadas. Uno de los motivos deriva del fin de los lazos de dependencia generados por el Programa de Ayuda Militar procedente de EE. UU. Otro factor de gran relevancia es el proceso de modernización que se ha producido en un ambiente de competencia armamentista, en el cual los antiguos arsenales orientados a la guerra antisubversiva han sido reemplazados por material sofisticado y especializado en la lucha contra otros ejércitos modernos. En este caso, es importante resaltar que no sólo los gobiernos militares han incurrido en este tipo de gastos; las democracias latinoamericanas también están invirtiendo importantes recursos económicos en armas para sus respectivas FF. AA.[42]

Un factor anteriormente comentado es el fracaso de los mecanismos de cooperación en cumplir metas ambiciosas. Una explicación más profunda de este fenómeno sería considerar que las "inversiones" realizadas por los países en los esquemas de cooperación no produjeron los resultados esperados, es decir, los sacrificios en restricción de libertades, estudios, reorganizaciones burocráticas y expectativas políticas fueron en cierto sentido más elevados de lo políticamente aceptable. En algunos casos estos resultados produjeron el efecto contrario y alentaron a quienes abogaban por alcanzar ciertos objetivos nacionales por la vía de la acción individual o incluso del conflicto. Con todo, las opciones para cooperar en determinadas áreas más restringidas siguen siendo válidas. Un ejemplo es el acercamiento argentino-brasileño de 1980 para poner fin a la disputa del empleo de los recursos hidroeléctricos del Paraná. Chile, en similar actitud, demostró una permanente voluntad para llegar a un arreglo pacífico en su litigio austral con Argentina. Perú, por su parte, ha respondido con actitudes conciliatorias a los reclamos revisionistas de Ecuador, a pesar del choque fronterizo de 1981.

Realizando un balance, la región internacional latinoamericana ha experimentado un cambio en las últimas décadas, pasando de la situación de ser un subsistema consolidativo a uno de carácter cohesionado.[43] Esto no quiere decir que la región se encuentra en camino de su desintegración, sino que se ha pasado a otra etapa en la

42 Op. Cit. Emilio Meneses, 1982.

43 De acuerdo con la escala presentada por Op. Cit. Spiegel y Cantori. p. 381.

cual no son tan evidentes las condiciones para, y conveniencias de la, coordinación de políticas entre sus miembros.

El proceso de modernización diferenciada de sus sociedades y la creciente desigualdad económica entre los actores latinoamericanos han significado una apertura de opciones percibidas por los políticos de la región, muchos de los cuales visualizan otras oportunidades para sus países en el sistema internacional. En este sentido, sin marginarse de la región, muchos han iniciado políticas tendientes a crear puentes "transregionales".

Brasil constituye el ejemplo más relevante. Ha proyectado una política e influencia internacional más allá del continente.[44] El crecimiento económico de las pasadas dos décadas y la formación de una personalidad propia en los asuntos externos han conferido al Estado brasileño el carácter de potencia regional con aspiraciones globales en el mediano plazo. El efecto subregional de la nueva estatura de Brasil ha significado en primer lugar que este país ya no necesita de aliados potenciales para mantener un equilibrio favorable en Sudamérica. Su poder supera a cualquier coalición potencial que pueda producirse en el subcontinente. Segundo, y por la misma razón anterior, tampoco requiere del tradicional apoyo norteamericano para llevar adelante sus objetivos nacionales y preservar su seguridad. El tratado bilateral que enmarcaba esa "relación especial" fue denunciado unilateralmente por Brasilia en 1977, y no se evidencia ningún interés de reemplazarlo por algún otro instrumento.

Argentina también intentó un camino cada vez más separado de la política regional. Con la llegada de los militares al gobierno en 1976, éstos iniciaron una política de acercamiento a los países occidentales con miras a incorporarse al Primer Mundo de una forma permanente. Esta aproximación se planteó sobre la base de una relación especial con los EE. UU. y un papel emergente de Buenos Aires en los asuntos de seguridad del Atlántico Sur. La intensificación de los lazos con Sudáfrica obedecía a la misma lógica. El plan eventualmente fracasó con la invasión de las islas Falkland/Malvinas; pero no debería descartarse un nuevo intento en el largo plazo. En respuesta a este rechazo occidental, las administraciones de Bignone y Alfonsín han optado por una postura no-alineada. Este nuevo papel, si bien presenta los claros rasgos de una política latinoamericanista, no deja de tener elementos de diversificación para las opciones de este país.[45]

44 Forrest, Tom. 1982. "Brazil and África: Geopolitics, Trade, and Technology in the South Atlantic" *African Affairs* N° 322: 3-20.

45 En general, deberíamos aceptar la idea de que toda opción tercermundista consiste nada más que en una ampliación de una política latinoamericanista que pretende hacerse más efectiva en el sistema internacional. Ver una opinión ligeramente diferente en: Edward S. Milenky. 1977. "Latin America New World or Third World in International Affairs?" *Europa-Archiv* (Bonn: Germán Institute of Foreign Affairs).

La política exterior chilena, en el pasado reciente, también se ha caracterizado por una cierta desvinculación con la región. Este fenómeno obedece a factores de carácter interno de su política, pero también puede enmarcarse en una tendencia general de Chile a ampliar sus horizontes internacionales y que data de principios de la década de los sesenta.[46] A pesar de la relativa hostilidad de algunos Estados de Europa Occidental, y ciertamente del bloque oriental, este país ha ensayado caminos alternativos de conexión internacional, entre los que destacarían una apertura reciente a la Cuenca del Pacífico, mayores lazos con Sudáfrica y en cierta medida con algunos países del mundo árabe.

Ecuador y Venezuela, a pesar de tener políticas exteriores bastante regionalistas, su participación en la Opep ha dado una nueva dimensión a sus relaciones externas. Si bien muchos de los planteamientos de esa organización van por la línea ideológica que inspira al Nuevo Orden Económico Internacional, no dejan de presentar una dimensión distinta y más amplia de las que son usuales en la región.

En mayor o menor grado, los otros países medianos del subcontinente han experimentado oportunidades de abrir nuevas perspectivas a sus conexiones internacionales. Entre éstos se cuentan Perú y Colombia, que presentan un record más modesto en este sentido.

La relativa "desregionalización" de las políticas exteriores de los países grandes y medianos de Latinoamérica constituye un fenómeno nuevo y reciente en sus políticas exteriores. Postulamos que en la medida que avance el desarrollo económico y crezcan las oportunidades de intercambio con otras regiones y actores, estos estados, en diferente grado e intensidad, crearán nuevos lazos y patrones de interacción. Esta tendencia no reemplazará totalmente al papel que les ha cabido en el pasado a las relaciones interregionales, pero sin duda producirán un cambio sustantivo en el patrón general de relaciones afectando la cohesión de este subsistema internacional.

En el terreno estratégico también se ha evidenciado esta tendencia. Un estudioso de la seguridad latinoamericana[47] ha señalado que una de las opciones más creíbles para la seguridad hemisférica del futuro la constituye la "relación estratégica madura" entre los Estados Unidos y Latinoamérica. Esta concepción supone que los intereses de EE. UU. y sus socios latinoamericanos se han ido haciendo cada vez más divergentes. Como extensión de esta comprobación, deberíamos inferir que las necesidades de seguridad entre los países de la región también se han diferenciado crecientemente.

46 Wilhelmy, Manfred. 1978. "Hacia un análisis de la Política Exterior Chilena Contemporánea". *Estudios Internacionales,* v. 12 (48): 443-448. Ver también Orrego, Francisco. 1983. *La Proyección Extracontinental de Chile.* Instituto de Chile. Editorial Universitaria. Santiago. 34 pp.

47 Op. Cit. Child. 1980.

De esta manera, descartamos la posibilidad de que se forme un sistema latinoamericano de defensa como han postulado algunos autores.[48] Por el contrario, debemos reconocer que el débil sistema de seguridad hemisférica se sostiene sólo gracias a la presencia y acción de Estados Unidos. En caso que desapareciera tal arreglo de seguridad colectiva es más lógico esperar la aparición de acuerdos subregionales de seguridad o simplemente un sistema de equilibrio de poderes.[49]

El proceso de transformación de los parámetros de interacción en Latinoamérica no debería llevarnos a deducir que estamos próximos a la desidentificación regional, ni tampoco a su colapso. El enfoque presentado en este análisis argumenta que, a) el mayor poder relativo de los actores del área, b) la menor presencia de los EE. UU. —y mayor influencia de otras potencias—, en especial al sur de Panamá, c) el fracaso de los esquemas de integración y también de las soluciones de conflictos, y d) la creación de lazos extrarregionales de importancia, producirán una mayor complejidad en las relaciones internacionales latinoamericanas, eliminando el carácter "parroquial" que les era característico.

En este contexto, no se descarta la posibilidad de que existan esfuerzos futuros de coordinar políticas. El asunto de la deuda externa puede ser una oportunidad para experimentar nuevas políticas de bloques. Del mismo modo, el mayor crecimiento de las economías puede redundar en tasas de comercio intrarregional más elevadas, produciéndose mayores complementariedades comerciales. Pero también es esperable que algunos países, como Brasil y los del Cono Sur, busquen relacionarse en forma más intensa fuera del contexto continental. Brasil, en especial, tendría la necesidad política de hacerlo en forma singular, si pretende llegar a tener status de potencia secundaria en la década de los noventa. También México podría intentar integrarse con mayor intensidad a las economías de Norteamérica, así como Venezuela y Colombia es altamente probable que evolucionen marcadamente hacia una política "caribeña", dejando en segundo plano la de carácter latinoamericano. Por último, en esta perspectiva, es razonable que ocurran ciertos conflictos armados en la región, producto de situaciones coyunturales o sistémicas. La forma de acomodar las políticas y producir los ajustes no será seguramente el tradicional esquema hemisférico, sino soluciones "ad-hoc", como la intervención de terceros países, mecanismos de equilibrio de poder, realineamiento de fronteras o incluso la absorción voluntaria o forzada de Estados menores o medianos.

En consecuencia, las actuales tendencias de la política latinoamericana parecen ser las de un fenómeno agregativo. Conforme con esto, la política regional, tanto en su conjunto como a nivel de cada

48 Op. Cit. Luciano Tomassini. 1982.

49 Tal sistema sería muy difícil de operar por el carácter dominante que está adquiriendo Brasil en la escena sudamericana.

país, se hará más compleja, variada, multifactorial, desdibujando cada vez más el carácter de subsistema subordinado que había tenido Latinoamérica hasta la fecha, sin perder sus rasgos básicos de región internacional.

V Conclusión

La región latinoamericana constituye un subsistema subordinado que ha experimentado un creciente proceso de consolidación durante el período de post-guerra. Diversos factores, entre ellos la declinación hegemónica norteamericana y la incapacidad de concretar programas de integración, produjeron la reversión de aquellas tendencias en los últimos años. Esta mayor falta de cohesión ha ocurrido en forma paralela al de un recrudecimiento de las disputas territoriales y de la carrera armamentista entre los países que la componen.

La falta de un esquema integrado para explicar el conjunto de fenómenos internacionales que ocurren en Latinoamérica obedece, en gran medida, a que las teorías de la cooperación y el conflicto para la región han adolecido de diversos defectos. Entre ellos destacan: la falta de comunicación entre los estudiosos de ambos enfoques; el bajo nivel científico con que generalmente son abordados los temas; el alto grado de compromiso de los especialistas con un particular proyecto político para la región, y la relativa asistematicidad con que se llevan los estudios, resultando las más de las veces en esfuerzos no consolidados, perdiéndose el valioso efecto de la acumulación de conocimientos. De esta manera se advierten una creciente crisis y agotamiento de los estudios latinoamericanos, en gran medida por su incapacidad para interpretar correctamente los acontecimientos políticos de la región y por el relativo desprestigio que se ha ido ganando entre el resto de la comunidad de cientistas políticos.

El enfoque regional empleado en este trabajo ha presentado a Latinoamérica como un sistema subordinado que ha experimentado períodos recurrentes de cooperación y conflicto. Debido a las variables presentes en la región no se visualiza el dominio permanente de ninguna de las dos tendencias. Lo razonable es suponer que esquemas de cooperación y conflicto internacional coexistirán por el futuro previsible en el subcontinente. En este sentido, el modelo de región internacional constituye un instrumento de análisis confiable por cuanto contempla la agregación de nuevas variables y tendencias en América latina sin que éste pierda utilidad.

Tomando en cuenta lo anterior, los países latinoamericanos continuarán desarrollando patrones de interacción preferente en la región, pero incorporarán nuevas perspectivas en sus horizontes internacionales en forma diferenciada. A su vez, la creciente desigualdad económica, militar y poblacional entre estos actores, se traducirá en muchos casos en políticas más individuales, definidas y ten-

dientes a perder condición de bloque. Este proceso colaborará a una mayor independencia respecto del tradicional condicionamiento producido por la política norteamericana hacia la región; la cual, a su vez, se hará más específica, subregional y probablemente más sofisticada.

Sin perder conciencia de su condición de subsistema, los países latinoamericanos tenderán a darse esquemas de interrelación de carácter subregional o bilateral, pudiendo emerger acuerdos de integración locales, así como alianzas o situaciones de equilibrio de poderes según sea el caso. La política de potencias emergentes como Brasil, o la de otros actores medianos en alianza con potencias extrarregionales, será significativa en este respecto.

Por último, las mayores capacidades de estos países, tanto individuales como colectivas, así como la diversificación en sus formas de relacionarse interna y externamente harán que América latina vaya perdiendo de manera progresiva su condición de subsistema subordinado aunque sin que desaparezcan los caracteres de región internacional, entendida ésta en una concepción amplia del término.

CRITICA DE LA RAZÓN TECNOCRATICA*

Marcos García de la Huerta I.**

Mostrando cierta analogía con estructuras de invarianza observables en los organismos, existen ciertos determinismos técnicos que pueden asociarse a exigencias del medio físico en la medida que éste fija ciertas reglas de diseño, un plan arquitectónico general para cada categoría o familia de objetos técnicos. Asimismo, a otro nivel, se dan ciertas reglas y condicionantes en la invención, en la difusión y en la transferencia. Estos determinismos constituyen propiamente la racionalidad tecnológica, cuyo sentido queda un tanto restringido en la noción de progreso.

No obstante, la técnica posee otro nivel de presencia social en cuanto es ideogénica. En cuanto generadora de ideas, mitos, esperanzas o convicciones, la técnica compromete referencias esenciales del ser histórico y requiere ser debidamente analizada en una óptica "crítica". El presente trabajo constituye la Introducción a un proyecto mayor abocado al análisis de la racionalidad tecnológica y a las ideologías más o menos espontáneas e inconscientes que ella trasunta o la impregnan.

Estamos frente a la técnica en una situación en cierto modo similar a la de los físicos frente a la naturaleza de la luz: ¿Es onda o corpúsculo? ¿Es promesa o amenaza? ¿Es la técnica una creatura más del lenguaje y la cultura que ratifica nuestra condición de seres inteligentes, de "animales simbólicos", o ha llegado a adquirir, especialmente en su forma más reciente, un grado de autonomía e inde-

* Este texto corresponde a la Introducción de un libro en preparación que lleva el título *Crítica de la razón tecnocrática.* ¿Por qué la técnica da que pensar?

** Ingeniero Comercial, Licenciado en Filosofía, Doctor en Filosofía de la Universidad de París. Profesor e investigador del Centro de Estudios Humanísticos de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile.

Autor, entre otras publicaciones, de: *La técnica y el Estado moderno.* Edeh Santiago, 1980, y *Chile 1891: La gran crisis y su historiografía.* Edeh Santiago, 1981.

pendencia que desafía la noción comente del hombre hacedor de su historia?

Estos dilemas se asocian a este otro: ¿Qué ha permitido el desarrollo incomparable del hombre frente a las demás creaturas: la mano y el cerebro con todo su potencial técnico, o más bien la capacidad simbólica que desarrolla su cultura?

Quienes afirman lo primero tienden a considerar que las transformaciones orgánicas mantienen todo su interés y significación en la génesis del fenómeno humano. Quienes sostienen lo segundo tenderán, por el contrario, a considerar que es la evolución del simbolismo el problema fundamental de la antropogénesis y que todos los demás logros provienen de éste o son de magnitud inferior.

Nadie discute ya —o muy pocos— el papel constituyente de la actividad simbólica en la vida humana y en la sociedad, desde que fuera rescatado no hace mucho por Cassirer, Freud, Langer y Heidegger entre otros. El pensamiento positivista con sus secuelas conductistas y mecanicistas se había orientado hacia una reducción de los procesos naturales en el sentido que el esquema estímulo-respuesta operaba una suerte de expurgación epistemológica amenazando convertirse en un canon o principio de explicación al que se intentaba acomodar asimismo los fenómenos de cultura.

¿Es indispensable, sin embargo, recurrir al lenguaje si se trata de averiguar la especificidad del hombre y la cultura frente a los fenómenos naturales? ¿No es la técnica precisamente algo que diferencia igualmente al hombre del resto de la naturaleza?

Si bien el lenguaje mismo, incluyendo el habla, puede considerarse como una técnica de comunicación que perfecciona los lenguajes no simbólicos como los que se encuentran, por ejemplo, entre los animales en forma de signos expresivos prelingüísticos; no es menos cierto que el utillaje, las obras de ingenio, los artefactos y objetos técnicos en general pueden considerarse —y de hecho son considerados por los etnólogos y antropólogos cuando se trata de vestigios y testimonios de culturas del pasado— como códigos, signos representativos, indicadores de status o de nivel cultural; aunque no se conozca siquiera todavía la gramática de estos códigos.

No se puede desconocer tampoco la fecundidad y verdad que encierra la idea fundamental de Freud según la cual la realidad humana está configurada como las capas geológicas, una de las cuales, la más profunda y la más arcaica —el inconsciente— estaría "estructurado como lenguaje" (Lacan). El simbolismo sería, según eso, la base misma de la realidad humana, de modo que ésta se constituye como tal en el lenguaje y a través de él. Así entiende, por ejemplo, Levy Strauss la antropogénesis; y Heidegger no dice algo tan distinto cuando señala que (el hombre) "habita poéticamente", que "el lenguaje es [su] casa".

En cambio, cuando se considera la técnica como instrumento de dominación de la naturaleza, se oculta junto con eso su identidad social y se pasa por alto que es igualmente dominadora del mundo

humano: de la sociedad, de la cultura y el pensamiento. Este último reconoce de buen grado la tuición que sobre él ejerce el lenguaje, pero jamás o muy rara vez admite el imperio pasivo que ejerce el conjunto del sistema técnico sobre todas las referencias esenciales de la realidad humana. Sólo se está dispuesto a reconocer —cuando no a proclamar triunfalmente— la aparente omnipotencia activa sobre lo inerte, como si la técnica no ejerciera influjo igualmente manifiesto sobre la sociedad y las formas de pensamiento.

Vemos por eso algo incompleto y mutilado en las antropologías y en las filosofías que se contentan con destacar tan sólo la fundamentalidad simbólico-lingüística de la realidad humana porque dejan un vacío acerca del modo de constitución de ese ser lingüístico. Son la inversión de las doctrinas tecnicistas o tecnocráticas sobre la sociedad y la historia que no necesitan o creen no necesitar de una exploración de los mitos, ritos, creencias e ilusiones inspiradoras de la conducta.

Se supone que el hombre ha logrado su rango y dignidad entre las creaturas gracias a la razón y el lenguaje: ellas han permitido a este organismo débil, indefenso, casi inválido, sobreponerse a sus incapacidades físicas. Pero ¿cuándo ha sido el organismo humano tan débil e inválido? Si lo hubiera sido alguna vez no habría sido capaz de poner físicamente a resguardo la propia especie y menos habría llegado a poner en jaque a todas las demás. Lo que obliga a poner por los cielos la razón y el lenguaje es que previamente se ha procedido a reducir la condición orgánica sin considerar que las pretendidas flaquezas son relativas a otros poderes y habilidades que el organismo ha llegado a adquirir tras un lento y trabajoso proceso. Sólo una consideración ahistórica que prescinda de este proceso puede abstraer unos aspectos del resultado final; pero ese trabajo previo capitalizado en su constitución orgánica actual es el necesario antecedente de su validación como ser natural, de modo que la mano y el cerebro, que resumen esas conquistas, forman parte de esa trayectoria de validación y supremacía natural. Un ser dotado de esos atributos ya no necesita de otras fortalezas, pero si no dispusiera de la que le procuran aquellos órganos, no habría llegado a ser lo que es; así es que tampoco pudo ser tan débil privado de aquéllos.

¿Por qué no suponer entonces que el hombre pudo constituirse como tal gracias a su dotación instrumental, comenzando por los órganos técnicos por excelencia de su propio cuerpo que son la mano y el cerebro? Eso supone que el proceso natural de transformación orgánica experimentó un cambio consistente en que la actividad vital se trocó en actividad prospectiva y que la evolución se trocó en un proceso técnico con características diferentes pero al mismo tiempo complementario de aquélla.

Si esta hipótesis es correcta resulta difícil sostener la idea instrumentista de la técnica como un "medio", así como su pretendida "neutralidad" y "pureza", puesto que el instrumento sería el "órgano" mismo de la antropogénesis, el elemento constituyente a través

del cual se hace el hombre. Y mal podría considerarse, en consecuencia, como algo de que simplemente dispone éste, en el sentido que lo maneje a su amaño para fines que luego debería fijar y decidir a voluntad, cuando su condición se generó conjuntamente con el utillaje y a través de su implementación, la que define cierta relación con la naturaleza y por ende un modo de ser.

Los historiadores del pasado remoto retienen ese carácter definitorio de la técnica cuando fijan las edades del hombre prehistórico según el material empleado en la confección de los utensilios. Así se distingue el hombre del fuego, de la piedra, del bronce o del hierro.

No siempre es posible que el sistema técnico se deje definir por un elemento discreto —un instrumento, un invento, un material o una fuente energética— y es lo que hace a primera vista tan frágiles algunas de las generalizaciones que al respecto hace Mac Luhan. En el Medievo ya no podrá hablarse, por ejemplo, del hombre de la ballesta, o de la pólvora y el cañón, por decisivos que hayan sido para el sostenimiento y la disolución respectivamente del mundo feudal. Pero la idea de que los estados técnicos definen o contribuyen decisivamente a definir modos de ser y de pensar, posee un incuestionable valor heurístico aunque no sea siempre posible ni fácil expresar la síntesis en una sola fórmula.

Asimismo, el simbolismo más primitivo se encuentra asociado a la actividad vital, una de cuyas formas fundamentales, asumida según toda evidencia por todos los pueblos primigenios, es la magia. Y la magia precisamente es una técnica, por irracional que resulte para las pautas y criterios de la tecnología actual. Por su carácter de actividad simbólica la magia se va diferenciando y adquiriendo preeminencia sobre las formas biológicas de conducta que permanecen dentro de los cánones de la actividad llamada comúnmente "instintiva".

Cuando la imagen se convierte en sucedánea de la cosa, hace posible la representación gráfica de los atributos de un referente. Con ello hace posible también que la actividad simbólica —que está destinada a crear condiciones cinegénicas— se convierta en sucedánea de la actividad vital. En este sentido el simbolismo mágico es un "invento" fundamental de la humanidad y el mismo acto de nombrar una forma de magia imitativa que mediante un desplazamiento del comportamiento imitativo básico del animal instaura en el orden verbal una suerte de técnica imaginaria, del inconsciente y la fantasía.

Para reconocer la significación de la técnica en el orden de la cultura no es preciso, por tanto, menoscabar en nada la función del lenguaje. En cambio, no siempre vale lo inverso, cuando se afirma la fundamentalidad simbólica del hombre a expensas de la originariedad del fenómeno técnico. Si se trata de evitar así el peligro de reductivismo biológico o económico supuesto en la afirmación de la necesidad como hecho de base, se olvida con eso que también hay un reductivismo inverso, del verbo y la razón, que supone la "omni-

potencia de las ideas" —así define Freud la neurosis— y atribuye al lenguaje el don generativo propio de la actividad.

Es más fácil de todos modos determinar la relación en que está la escritura con las necesidades prácticas —urbanísticas, organizativas y administrativas— que hacerlo con respecto al lenguaje sobre cuyo origen no hay más que hipótesis. No hay pruebas empíricas de que el lenguaje precedió a los instrumentos; en cambio, los restos de utilería más antiguos que se conocen datan de unos dos y medio millones de años. Cifra que se aproxima bastante a la de tres y medio millones para el homínido más antiguo de que haya noticias, si bien en este caso no se encontraron evidencias de utilería y mucho menos evidencias lingüísticas. Un homínido instrumentificum pudo haber existido durante cientos de miles y aun millones de años antes que el hombre conociera el lenguaje; y lo más que se puede decir es que el diseño de útiles pudo haberse favorecido y acelerado con la actividad verbal, aun de carácter mágico. Porque las formas de pensamiento objetivante o representativo son mucho más tardías y probablemente datan recién de los comienzos del período agrícola. La escritura es una de sus grandes creaciones. Siguiendo su misma regla, que consiste en la conversión del ente a signo, el pensar representativo alcanza su mayor éxito y potencialidad en la época moderna cuando logra someter la naturaleza al "instrumento" simbólico máximo de conversión y reducción que es la matemática.

Entonces aparece y se implanta junto con eso una nueva relación entre técnica y poder. Desde los orígenes la dotación instrumental dio lugar a supremacías tácticas o productivas; las relaciones entre comunidades vecinas se resuelven en gran medida a través de la utilería y el armamento. En la época moderna la novedad consiste en que se ligue de modo igualmente decisivo a la ciencia en la creación de poder y que esta relación se haga consciente. Pero incluso la técnica mágica es dispensadora de supremacías; sus administradores fundan su poder en un saber: el saber leer los signos de la naturaleza, invocarlos, convocarlos, influirlos o manifestarlos. Se dirá que en este caso el fundamento de su poder es mágico y por tanto ideológico. Pero ¿qué jerarquía no tiene fundamentos ideológicos? Si la hubiera, pronto ella se convertiría en fuente de alguna, de modo que el resultado sería equivalente; independientemente de que fuese la jerarquía o la ideología el origen o principio. Las jerarquías son ideogenógenas y contribuyen a producir al mismo tiempo sus sumosacerdotes —brujos, hechiceros o tecnócratas— sus administradores, gestores y consumidores.

La técnica aparece, pues, en esta perspectiva como una instancia esencial que permite establecer la continuidad vital en la cultura en virtud de una doble relación: por una parte está asociada a la creación de poder a través del proceso productivo, por de pronto, cuyo rendimiento está sujeto al avance instrumental y organizativo; y por otra, se asocia al proceso simbólico a través de la producción de significados y desde luego a la producción del conocimiento.

La distinción entre simbolismo y proceso primario subsiste, sin embargo, a pesar de que la necesidad está condicionada culturalmente ya que no es sólo de supervivencia biológica. El hombre diseña instrumentos o inventa artefactos no sólo por curiosidad o por juego; aun cuando suponga la capacidad de asombro y el ánimo inquisitivo, la invención no puede entenderse al margen de las urgencias sociales. El "espíritu fáustico" o el "afán de redención terrena" puede ser la razón universal que explique el progreso, pero la actividad inventiva en cuanto ocupación social remite a la historia del conocimiento, inserta el invento en la evolución de las técnicas y remite de un modo general a requerimientos específicos que plantea la vida social, con sus necesidades económicas, estratégicas y sus circunstancias políticas. De hecho el invento para ser reconocido requiere de esta adscripción histórica y para llegar a ser socialmente útil necesita de una relación con el sistema productivo; todo lo cual apunta a la existencia de ciertos determinismos históricos y físicos que son precisamente los que hacen posible una tecno-logía, una lógica o saber racional de los procesos técnicos.

Que la invención requiere cada vez más del conocimiento es una evidencia, pero al mismo tiempo un signo de una interrelación mutua más y más estrecha. Sin embargo, no hay reducción o sujeción completa del saber: la teoría no produce sin más y espontáneamente resultados prácticos. El caso de los griegos antiguos quizá no sea del todo ilustrativo porque entendían de otro modo la teoría, pero si a los historiadores de la ciencia les ha llamado la atención el subdesarrollo técnico de los griegos —relativo a su "ciencia"— es porque, aun cuando la episteme supone un concepto diferente de la cientificidad, ellos habrían podido hacer en mayor escala lo que consiguió Arquímedes urgido por las circunstancias. Si no lo hicieron fue por resistencias no atribuibles por entero a limitaciones de su saber, sino a interferencias de factores de otro tipo. De modo que el ejemplo de los griegos puede servir para mostrar por lo menos que la invención requiere de algo más que conocimientos.

Los inventos y la ocupación asociada a la invención han generado por demás desde antiguo oposición y resistencia, entre otras razones porque la técnica mantiene una referencia esencial con la ideología, con las jerarquías sociales y en general con las condiciones de reproducción del sistema social.

El pensamiento tecnicista o tecnocrático se caracteriza, en cambio: 1) Porque hace abstracción de estas referencias o las presenta enmascaradas, pues concibe la técnica como algo externo al sistema social o, mejor dicho, sólo la relaciona con éste a través del proceso de producción de bienes; 2) No advierte, en consecuencia, que la técnica a la vez produce requerimientos y necesidades que suscitan determinadas opciones y generan también nuevos significados; 3) Afirma, por ende, este modo de pensar, el primado de lo técnico y la univocidad del discurso referente a las opciones, cuando están en juego cuestiones de estrategia. Las decisiones que propone son por

tanto "técnicas", es decir, racionales, sólo que la racionalidad así configurada junto con eliminar otras opciones, oculta sus propios límites.

Lo anterior puede también ponerse así: el tecnicismo oculta los "fines" que subtiende la decisión "técnica" presentándolos bajo la forma de requerimientos emanados de la pura operacionalidad de los "medios". Pero hablando con propiedad, es esta distinción entre "fines" y "medios" la que en rigor resulta inadecuada, porque por una parte el sistema de los "medios" comporta cierta prefiguración de lo posible y empuja lo realizable en su misma dirección. De modo que "atenerse a las realidades fácticas" suele por eso significar: reducir los fines a las opciones ya predefinidas en la pura funcionalidad operativa, que la razón tecnocrática presenta como la única viable y racional.

En este modo de pensar opera, pues, un pensamiento no formulado como filosofía, como teoría de la racionalidad. Al revés: carece de conceptos que abarquen comprensivamente la totalidad social, pero el caso es que la abarca de todos modos para efectos prácticos haciendo las veces de un pensamiento no pensado, "sin sujeto" o en estado práctico. En ocasiones se expresa, en efecto, a propósito de otras cuestiones; tal es el caso, por ejemplo, de las doctrinas sociológicas y económicas del desarrollo cuya importancia y gravitación en la historia de las tres o cuatro últimas décadas es difícil de exagerar. Los sociologismos y economicismos de todos los signos han solido tener entre nosotros —en América latina— por denominador común la creencia o supuesto más o menos velado o consciente de que la modernización y el progreso son básicamente problemas de ingeniería social, de manipulación de ciertas variables con vistas a la maximización de otras; que el tipo de sociedad deseado está dentro de lo programable conforme a modelos, que la historia y las síntesis sociales en curso son relativamente irrelevantes al igual que las conductas de los agentes sociales, los que se inferirían de equilibrios autorregulados, intereses de conjuntos o modelos de maximización previamente elaborados; en fin, que el desarrollo es sinónimo de progreso.

Este modo de pensar maneja por de pronto un concepto lineal de la causalidad, por cuanto supone que no hay rigideces ni regresiones ni crecimientos descontrolados o efectos colaterales generadores de desequilibrios. No hay lo que en lenguaje cibernético se llamaría dispositivos de retroalimentación negativos, movimientos paralelos no programados que desorganicen el todo social o lo hagan retrogradar parcial o globalmente.

El subdesarrollo solía considerarse hace unas dos o tres décadas punto menos que un desafortunado resultado de que las ciencias sociales no hubieran dejado sentir todavía suficientemente su influencia. Hoy habría que entrar a considerar si, por el contrario, dicha influencia no contribuyó decisivamente a reproducir el subdesarrollo en condiciones aún más críticas; si el remedio propuesto no

contribuyó a agravar la misma enfermedad. Sin duda los países del área han experimentado uno que otro avance discreto, pero se encuentran en una posición global y relativa muchísimo peor que hace un par de décadas respecto del mundo industrializado.

Se suele hablar y escribir mucho en los medios ilustrados de Europa y América de la "desilusión del progreso" y de "la crisis de la idea del progreso"; pero la crisis del progreso la han vivido otros porque el mundo industrializado prosigue su marcha ascendente con tanto o más vigor que antes. A pesar del "planetarismo" de la era actual, anunciado por pensadores europeos antes que la publicidad difundiera el sueño americano del *One World*, el progreso no es, no ha sido, extensivo. En esto también cabe una revisión de las ilusiones alimentadas hasta no hace mucho; se creía haber entrado en la era del progreso como quien entra en la corriente de un río, donde todas las aguas siguen el mismo curso. Se ignoraba o se quería ignorar que el progreso genera sus propias víctimas propiciatorias, que suelen estar señaladas de antemano y que entre éstas se contaban sus más entusiastas corifeos y voceros, es decir, los entonces eufemísticamente llamados "países en vías de desarrollo". En realidad, como se demostró a la postre, los que estaban en esa vía serían los menos; otra gran parte no estaba en vías de nada como que se mantuvieron estagnados; otros estaban en vías de regresión y no faltaban los que se hallaban en franca vía de desintegración.

No se trata entonces de la crisis de la creencia en el progreso sino de la falta de progreso o de su total insuficiencia, en el marco de una civilización técnica que se caracteriza precisamente porque no tolera otras; mejor dicho, en que las otras, si se resisten o tan solo quedan a la zaga del progreso, se exponen a que éste se prosiga de todos modos e incluso se cumpla a sus expensas. Se trata también de que aun aceptando el reto e intentando asimilar sus cánones, el bache tecnológico continúa ensanchándose respecto del mundo industrial en lugar de estrecharse.

Urge por eso someter a una crítica rigurosa las ideas, los dispositivos y mecanismos íntimos que alimentaron ilusiones y conceptos simplistas en torno a la modernización.

Las ilusiones desde luego se sustentan en deseos: uno de ellos ha sido el deseo de ser como son otros o de conseguir resultados en virtud de una suerte de rendición frente al resultado; de una introyección impostada de los resultados. Ha habido, por ejemplo, una falsa percepción de los mecanismos reguladores que rigen en las sociedades más avanzadas. En éstas la innovación y la sistematización del progreso en general se sostiene efectivamente sobre la eficacia funcional del aparato técnico-productivo, pero esta regulación es al mismo tiempo global, vertical de doble vía; es decir, hay una coordinación tanto con el funcionamiento previo como respecto del conjunto de instancias del sistema social.

Al suponer, en cambio, que el funcionamiento puede ser inducido, de alguna manera se sobreentiende que no hay funcionamien-

to autorregulado y mal podría dársele primado a algo que aún no existe o no es del todo operante. En este caso el primado lo tiene una idea del funcionamiento; y otro tanto ocurre con el supuesto de que el acrecentamiento progresivo del producto ha de desembocar necesariamente en el alumbramiento del mundo programado o deseado. También en este caso se reifican los propósitos suplantando realidades. Con razón se ha dicho que el desarrollismo es una variante del despotismo ilustrado, porque las metas en lugar de ideas reguladoras del cambio se fetichizan en el entendido de que los fines históricos superiores se consiguen por la sola voluntad del soberano, en este caso, por la pura eficacia funcional asignada al aparato.

No se contempla tampoco en este modo de pensar que las mismas causas pueden provocar efectos diferentes y aun contrarios, o que diversas causas provoquen los mismos efectos; que causas múltiples se complementen o se anulen produciendo efectos inciertos o desatando reacciones que se convierten en dominantes sin ser las programadas. El resultado suele ser entonces la impostación del funcionamiento que suele hacer pedazos lo que existe sin que haya disponible un mundo de repuesto.

No deja de llamar la atención que los enfoques cuantitativos no hayan planteado siquiera consistentemente el problema de la producción de excedentes al omitir, por ejemplo, hasta no hace mucho la invención técnica y la ciencia misma como factores productivos y elementos estratégicos del desarrollo. Es un olvido curioso y por demás revelador en un pensamiento eminentemente técnico; porque la economía y la sociología latinoamericanas han abandonado la teoría para convertirse cada vez mas en praxologias, en teorías de la acción social. Mantienen desde luego su pretensión científica, pero su misma tendencia a primar el modelo y la metodología, cuando no la simple tipología o la taxonomía, muestra a las claras su real orientación.

El problema es que esta extinción como disciplinas científicas ha estado ligada al enorme "costo social" de las modernizaciones frustradas, porque el desarrollismo de cuño latinoamericano, incluyendo los importados directamente de data más reciente, no han logrado tras estas tres o cuatro décadas de ensayos fallidos y experimentos más o menos catastróficos, reducir la sociedad a los Diktats de sus anhelos de modernización. La regla de "tránsito de lo cuantitativo a lo cualitativo" que suponían debía garantizar, a partir del crecimiento sostenido del producto, progresos más sustantivos, es decir, el cumplimiento de los objetivos sociales de mayor aliento, ha operado sólo en un sentido negativo, porque el estagnamiento del producto sí consigue asegurar una descomposición más o menos global.

Lo dicho antes no pretende, por cierto, responder a una cuestión de tanta envergadura como ha sido el escollo permanente que nuestras sociedades han encontrado frente a la modernización: es ésta una dificultad que las ha acompañado desde su nacimiento. Se

trata aquí tan sólo de un aspecto de su fracaso, que es algo relativamente más reciente. En el siglo XIX y primeras décadas del actual no podría hablarse propiamente de "fracaso"; la cuestión del progreso se planteaba entonces enteramente en otros términos; su necesidad no se experimentaba con la misma agudeza, y acaso tampoco lo era, pues la subsistencia de las sociedades "extractivas", agrarias o "tradicionales", como también suele llamárselas, no había sido puesta aún tan severamente a prueba por las más industrializadas. De suerte que hasta el momento en que surgieron los intentos más o menos sistemáticos de programar la sociedad, no hubo tal fracaso. Son por tanto estos abortos de renovación global surgidos desde el término de la Segunda Guerra Mundial los que plantean el problema crítico, porque ellos traslucen severas limitaciones intelectuales, déficit de pensamiento que es preciso superar para no reiterar lo fallido que hay en sus esfuerzos. Este es precisamente un aspecto de lo que planteamos como Crítica de la razón tecnocrática. Suponemos que el signo técnico que prevalece en ciertas disciplinas —su orientación parcelaria, regional u "óntica"— junto con una recepción acrítica de ideas y saberes recibidos de ios "centros", y su consiguiente aplicación igualmente dogmática, es una de las causales mayores del fenómeno en cuestión. Su vinculación a las áreas estratégicas de acción ha creado una situación particular en el caso de ciertas disciplinas. El servilismo mental, la rendición ante los resultados y la consiguiente tendencia a la emulación incondicional, revisten, en su caso, especial gravedad porque sus efectos no han quedado circunscritos como en otras áreas —en que se observan fenómenos análogos— a su propia esfera.

Sin duda hay un "efecto de demostración" que opera también en el mercado de las ideas, puesto que su influjo se deja sentir sobre las conciencias. La emulación de los padrones de consumo —de bienes y de ideas— deriva de un mismo efecto: la fascinación que ejercen la riqueza y el poder. Un fenómeno que hay que estudiar con detención pues es un signo del carácter ideogenético que poseen los objetos técnicos; y al mismo tiempo puede ayudar a explicar el hecho de que las ideologías más redituables en los medios subdesarrollados suelen ser las que se ofrecen bajo la forma de un positivismo de segunda mano que ostenta como su máximo título de validez el ser la réplica supuestamente fiel de lo que triunfa en ultramar. Sin embargo —y es lo que preocupa—, no ha rendido dividendos igualmente fáciles en el plano social, donde su mayor eficacia puede invocarse para la fijación de ciertas directrices de pensamiento que descalifican someramente a otras que lo aventajan en consistencia, profundidad y rigor.

Alguien podría perfectamente contraargumentar que a los expertos se les llama en calidad de tales; que cuando se trata de administrar medidas de maximización es preciso recurrir a ellos; que hacen lo que pueden y no es tan poca cosa; en fin, que la tecnocracia

en el peor de los casos es una deformación política, básicamente derivada de la complejidad alcanzada por las sociedades actuales, etc.

Todo eso puede ser cierto, pero que exista esa división del trabajo no invalida el fondo de nuestra observación, puesto que apuntamos ante todo al modo de pensar que informa las decisiones, no a las figuras sociales respectivas, que pueden variar grandemente y de hecho varían. Pero el problema se plantea de todos modos en cuanto a si lo que sabemos de la sociedad y lo que queremos saber es suficiente, o, por el contrario, bastante poca cosa. Entonces respecto de los especialistas competentes en problemas de modernización y desarrollo también cabe plantearles si podrían hacer otra cosa y si quieren hacerlo, es decir, si quieren un saber de otro tipo o si la realidad institucional de sus disciplinas —ligadas a organismos internacionales o directamente a la administración— no se les impone forzándoles a prestarse —más vale gustosos que a desgano— a esa función asesora que rinde más dividendos, por cierto, que el medio científico, pero que en gran medida los anula en un plano esencial.

Una Crítica de la razón tecnocrática supone, pues, que existe un problema histórico y teórico en torno a la técnica y los tecnicismos. Supone asimismo que hay un problema en torno a la modernización y el progreso en la medida que la funcionalidad operativa no garantice la consecución de las metas y que la técnica no se determine enteramente desde ella misma, aunque contribuya a definir todas las referencias esenciales de la realidad histórica.

Por eso una filosofía de la técnica ha de partir reconociendo el hecho de que la técnica —no sólo la moderna sino cualquiera— es un fenómeno históricamente no accidental ni adventicio; que, por el contrario, es resolutiva y aun determinante en ciertos casos, al menos a cierto nivel del acontecer. En la sociedad moderna este vínculo esencial entre técnica e historicidad ha llegado tan sólo a hacerse consciente, pero todas las formas sociales, cual más cual menos, se definen a través de ella y según la relación que por su intermedio se entabla con la naturaleza. Este es un principio que guía precisamente, como decíamos al comienzo, a la paleohistoria cuando fija las edades del hombre en conformidad al material que prevalece en su dotación instrumental.

"Crítica", como se ve, no tiene aquí nada que ver con refutación o rechazo; tampoco con la aceptación complaciente del lado destructivo y excluyente de la técnica. "Crítica" significa ante todo análisis, criba, dis-cernimiento; y "razón" significa modo de pensar; no necesariamente este pensar queda expreso, como está dicho, pues precisamente la técnica es generadora de ideas en virtud de una asociación no manifiesta con el proceso productor de significados. El prejuicio tecnicista en relación a una eventual teoría de la técnica sólo reconoce el nexo manifiesto de ésta con el proceso productor de bienes y supone un divorcio entre técnica y significado. Una separación análoga presupone por demás el prejuicio culturalista al negar que la técnica resuelva en algún sentido la historia o domine en

alguna medida sobre el pensamiento. Considera, en cambio, que domina sobre la naturaleza, lo cual es por lo menos igualmente dudoso: está sujeto, diríamos, este pretendido señorío y apropiación, al principio de la ecuación dinámica, de la equivalencia de la reacción. Porque todo el imperio que el hombre logra ejercer sobre la naturaleza lo consigue sea convirtiéndose en su material de ejecución, como "material del trabajo", sea poniéndose como principal objeto del desencadenamiento aniquilador de las mismas fuerzas naturales así "controladas" y "dominadas" por él.

No ha de extrañar que el comienzo de este trabajo esté dedicado a considerar la técnica instrumental desde lo orgánico y entroncada con la historia natural: no tiene eso en vista diluir los perfiles diferenciales del hombre frente a los brutos, sino por de pronto analizar el concepto del instrumento como sucedáneo del órgano en el proceso adaptativo, y la historia instrumental como continuación de la historia natural "con otros medios". Significa también un intento por destacar y precisar la especificidad del fenómeno técnico frente al conocimiento y muy en particular frente a la ciencia, de la que a menudo se pretende que constituye su nuda " aplicación"; como si no hubiera habido técnica antes del siglo XVII, y como si la "ciencia", por ejemplo entre los griegos, no hubiera visto inhibido su potencial "práctico" por razones también técnicas.

Concebir la técnica asociada a los procesos orgánicos y a la historia natural es también un aspecto esencial de la presente "Crítica", pues la directriz general en la modernidad ha sido más bien concebirla ligada a la máquina y a lo mecánico, según el modo inicialmente propuesto por Descartes en relación igualmente al dominio y al señorío. Esta consideración de la tecnicidad ha probado por demás suficientemente su eficacia. Pero al mismo tiempo ha hecho prevalecer un reductivismo mecanicista de efectos duraderos sobre el saber, alentando de paso una concepción de la técnica como antinaturaleza o contranatura. Aunque no se ve cómo podría desligársela completamente de la responsabilidad en la amenaza sobre los equilibrios físicos del mundo y en el consiguiente peligro para la subsistencia de la biosfera, tampoco se ve cómo podría alterarse sustancialmente esta situación. Para nuestro tema, en cualquier caso, lo que más interesa es que esa comprensión ha reforzado al mismo tiempo un concepto falso de la historia y la cultura porque tiende a separar las creaciones técnicas respecto del resto de las formas culturales. Hasta el siglo pasado no se hacía del todo visible ni la gravitación de las técnicas sobre el curso de la historia, ni el carácter productivo de la ciencia, ni su relación, a través de la técnica, con el Estado. Hegel, por ejemplo, no consideró a la técnica ni tampoco a la ciencia en el sentido corriente, como elementos configuradores de esta universalidad de la historia que él veía despuntar; no las "elevó a concepto", diríamos, para expresarlo a su modo. Pese a haber "elevado a concepto" el Estado, la filosofía de la historia no ve la

universalidad de ésta ligada a la técnica, ni como instancia extensiva del poder ni como elemento de unidad de la cultura y el espíritu.

Heidegger en un sentido que recuerda a Hegel sostiene que la técnica, al igual que la ciencia "no es históricamente creadora", lo que tampoco contribuye a desbaratar el prejuicio culturalista que ha definido la historicidad centrada en la historia de estados, ideas o clases. La afirmación de que la técnica no decide históricamente nada representa la exacta inversión del fetichismo tecnicista que supone la historia determinada por hechos técnicos —léase planificación del futuro y futurologías con pretensión científica— y encierra ella misma un nuevo fetichismo del "pensar".

La asociación de la técnica con los procesos orgánicos permite por una parte poner en jaque la noción corriente de que la técnica está mediada tan sólo por el conocimiento, es decir, es "ciencia aplicada" (Bunge). Esta idea es más que incompleta porque induce a errores; desde luego desconoce que la práctica técnica como cualquier otra es relativamente autónoma en relación a su respectiva teoría y envuelve ella misma un modo de pensar.

Este es el punto en que insiste Heidegger en *La pregunta por la técnica* siguiendo el hilo conductor de una tesis que Aristóteles expresa al comienzo *de La Etica,* donde concibe precisamente la técnica como una modalidad de pensamiento inviscerado en la actividad misma, que no se deja reducir a las formas expresas de la teoría.

Una concepción de este tipo permite salir al encuentro tanto de aquella idea pretendidamente aséptica de la técnica y de la teoría misma —de la que se supone que aquella es la mera "aplicación"— como asimismo de las concepciones tecnocráticas a ella asociadas, que convierten la componente político-ideológica del poder en simple necesidad técnica, a la que asignan el papel preponderante.

Sin embargo, no es posible, asimismo, sustentar impunemente que la producción técnica continúa o prolonga la creación natural, que el instrumento es "extensión" del cuerpo (Mac Luhan), sin limitar al mismo tiempo el sentido de la racionalidad técnica. La concepción órgano-proyectiva, que fue inicialmente formulada con toda nitidez hace más de un siglo por Ernst Kapp, corta la relación de los objetos técnicos con el universo social simbólico, y amaga seriamente los alcances de una crítica racional como la aquí propuesta.

El pensamiento crítico desde sus orígenes, por demás, no concibió nunca la racionalidad como mera operacionalidad o funcionalidad. Kant, por ejemplo, no separa la razón de la moralidad a la que intenta integrar en el concepto de razón práctica; y Hegel mediante la distinción entre entendimiento y razón incorpora a ésta la voluntad, el querer y el deber. Otro tanto procura hacer Marx a través de la *Crítica de la Economía Política:* la razón dialéctica, pese a las interpretaciones economicistas, incorpora en principio al sujeto social como coprotagonista de cualquier dinámica objetiva de sistemas. Y precisamente en la medida que la economía se repolitiza, el Estado

y la ideología no pueden ser considerados como simples superestructuras de una estructura, según la célebre metáfora arquitectónica.

Tampoco bastaría, por consiguiente, la crítica de la economía como centro de gravedad o núcleo racional de la crítica. Este núcleo se desplaza en la dirección de la política y la ideología en sentido amplio, incluyendo la tecnología. Pues si las relaciones de producción equivalentes en cuanto magnitudes de intercambio junto con la doctrina del libre cambio sirven de base apolítica a la dominación en la economía clásica, en la fase "superior" no sólo el Estado cobra vigor y asume nuevas funciones abandonando el papel arbitral o neutro que le atribuía la Economía Política clásica. Aparece este otro elemento "neutro" que, sin embargo, implanta nuevas jerarquías, reorienta las supremacías existentes, en fin, legitima las relaciones sociales a nivel infraconsciente, convirtiéndose en un nuevo factor de producción y en una nueva forma de ideología. Porque a medida que se extiende y adquiere predominio productivo, la técnica va adquiriendo al mismo tiempo una suerte de ascendiente moral, se impone al par como criterio de validación y legitimación, tomando el relevo de las ideologías en su múltiple función: orientadora de las conductas, elemento de cohesión y estratificación social.

PATRICIO MARCHANT: *SOBRE ARBOLES Y MADRES**

Jorge Guzmán**

Apareció este libro a fines del año 1984 y he esperado que algún otro crítico se encargara de comentar las demasías que tiene. La razón de la espera es que repetidamente se alude en él a uno de cuatro ensayos que publiqué bajo el título *Diferencias latinoamericanas* en ese mismo año, y las alusiones me ponen en una situación de esas que llamábamos en jerga universitaria "manieristas". En efecto, la atenta lectura que de mi ensayo ("Gabriela Mistral: "por hambre de su carne" ") había hecho el autor y su absorbente preocupación, casi obsesión, por cuanto en él se dice, me ponían un poco en deuda con Marchant, porque es muy raro encontrar lectores tan atentos. Si a eso agrego la desmesurada idea que pudo darme del poder fecundante de mis apocadas producciones, parecería aumentar la deuda. Pero, al mismo tiempo, la manifiesta mala voluntad (casi escribo "inquina") con que invariablemente lo menciona, amenazaba hacer sospechosa cualquier opinión mía que no fuera redondamente laudatoria. Por otro lado, muchas de las características del libro de Marchant me parecían requerir de una contestación. Si me he decidido a dársela es, mayormente, porque el libro manifiesta muchas de las que, a mi juicio, son las peores características de la actividad humanística local. Y lo más triste es que uno sospecha que pudo haberlas evitado. En efecto, las observaciones de Marchant sobre algunos poemas de la Mistral y por lo menos una de las que hace sobre Borges, parecen indicar que si hubiera tenido el tiempo, la paciencia y la energía que estas labores requieren, pudiera acaso haber dado a la crítica chilena una obra meritoria.

Tal como la entregó al público, está tan llena de ruido informativo, de desplantes fastidiosos, de gritería violenta, que si no hubiera

* Ediciones Gato Murr, 1984. Santiago de Chile. 318 pp.

** Doctor en Filosofía, State University of Iowa, profesor del Departamento de Estudios Humanísticos de la Universidad de Chile. Autor de diversos artículos y libros entre los que destacan *Diferencias Latinoamericanas* (CEH) y *Job Boj* (Seix Barral).

escogido como centro nada menos que la poesía de Gabriela Mistral, habría que pasarla piadosamente en silencio. Ese centro ilustre, sin embargo, lo hace responsable plenamente por lo que ha dicho, contra lo que él afirma, mañosamente, hacia el final, declarando su "necesaria irresponsabilidad" (p. 266). Y aquí tocamos el primer rasgo distintivo del libro: invariablemente se ostentan en él como virtudes y motivos de orgullo lo que el autor sabe que son carencias y debilidades, lo cual es la punta emergente del iceberg del disimulo.

Pero volvamos al ruido informativo en lo que tiene de violencia y de estridente. Un hablante que quiere que le crean que se cree absoluto y pretende persuadir a sus lectores de que posee los últimos sentidos de (casi) todos los textos que lee, advierte: "O se entiende lo anterior o nada se ha entendido sobre el amor, sobre la generosidad, sobre el bien" (p. 17); ni más ni menos: algunas de las cimas que ha alcanzado el esfuerzo de millones de hombres a lo largo de miles de años de historia —amor, generosidad, bien— requieren del discurso de Marchant para que se entienda siquiera algo sobre ellas. La ignorancia sobre la teoría de textos y discursos que manifiesta semejante afirmación no necesita comentario. Un poco adelante enseña cómo se ha de entender la función de un actante en un cuento de Borges y advierte: "cuestión de saber leer a Borges" (p. 21), lo que es una particularización del caso anterior y viene de no conocer siquiera lo que determinó Jakobson sobre el significado de los textos poéticos. Alguna vez enseña a los profesionales de la filosofía y pronuncia el "fin de tantos escritos supuestamente referidos a Nietzsche; necesidad de aprender a leer a Nietzsche, por ejemplo, o sobre todo Ecce homo" (p. 108). Si hubiera un dios en el universo de discurso, éste sería, sin duda, su libro santo. Como no lo hay, el único modelo que parece que haya que aplicarle es el del discurso totalitario y, encima, terrorista.

Más grave y más sorprendente es la abominación que el autor manifiesta por algo que llama el discurso universitario chileno. Volveremos sobre esta demasía en otro contexto y para manifestar otro sentido de la misma, pero aquí nos importa dar algunas muestras donde se advierta el tenor del ruido informativo que decíamos. En cierto momento, hablando de los lectores chilenos en general, atribuye una supuesta retractación de la Mistral al "miedo a la comprobada estupidez de sus compatriotas" (p. 253) que le habría impedido escribir lo que Marchant ha determinado que debió haber escrito. Condenación que el autor había precisado antes, al describir al conjunto de los trabajadores universitarios chilenos: "pobres gentes, entonces, aquellos que la leyeron (a la Mistral) y no la entendieron, hijos miserables del Dios Triste, ausencia de críticos, de literatos, de profesores de literatura, de profesores de filosofía, que el Dios Triste, ha sido, es y será, sin duda alguna, el Dios de las universidades chilenas" (p. 186); esto debe ser señal del decaimiento de todas las universidades, no sólo de las nacionales, porque muchas de las mejores del mundo cuentan hoy entre sus más respetados académicos a

investigadores chilenos formados en las universidades chilenas. Sólo su modestia impide al autor señalarse a sí mismo como la única excepción, pero el lector tiene que advertir su excelencia cuando lee que los resultados de la labor marchantiana son tan definitivos que en algún momento puede, por ejemplo, zanjar de una vez para siempre toda discusión que pudiera suscitarse sobre "el carácter de historia secreta de Dios y los Dioses" que tiene la poesía de la Mistral, pronunciando que "toda otra historia, toda otra interpretación, toda otra teoría, cuentos son de hijos aterrorizados, su callar la mirada llameante del padre, su avergonzada vida" (p. 259).

Al conjunto de los reprobos nacionales pertenecen también los sicoanalistas, que tal como algún poema de la Mistral tuvo que esperar desde 1919 a que lo aclarara Marchant (p. 259), por fin han aprendido que entienden mal el centro mismo del descubrimiento freudiano y pueden deshacer su error ahora que saben a qué se debe: "el inconsciente, tal como se deja leer en Freud, esto es, como escenas, significaría el fin de su "mundo", de su pequeño mundo, de las "formas del pensar siquiátrico", miseria teórica de Chile" (p. 132).[1]

Más sobre el carácter judicial de los dichos del autor. Arremete largamente contra Roberto Torreti, sin que, de primera, llegue el lector a advertir qué motiva el ataque. Pero luego se nota que se trata de puro espíritu deportivo, porque no muestra que Torreti haya incidido para nada, temáticamente, en la materia del libro de Marchant. Es la conocida obra de Torreti sobre Kant la que nuestro autor trae a servir sus intereses "teóricos" y eso, porque parece airarlo que Torreti no haya querido lo mismo que quiere él. Como no lo quiso, el trabajo de Torreti como sabio y pensador, la seriedad de su vida, son un abominable error del que (para enseñanza de futuras generaciones y perpetuo escarmiento) viene a sacarlo su antiguo discípulo y subordinado. El limpio, el claro Nietzsche —de quien nuestro autor saca un epígrafe para iniciar su libro— dijo que jamás había atacado a nadie por razones personales; quienquiera lo cite, debe estar muy seguro de sus motivaciones.

A veces, la gratuita violencia viene disimulada, porque se deja anónimo, en pura alusión taimada, al referente. Así ocurre, por ejemplo, cuando a propósito de nada, hablando de su propia vinculación con la historia de Chile, dice: "Así, y dejando a un lado ese concepto tan limitado de generación, ausencia de pensamiento, pues

1 Los subrayados son del autor, que los prodiga. Esta comprensión del inconsciente freudiano muestra una de las características del libro que comentamos. Se subraya que el inconsciente "se deja leer" como escenas. Pero si el lector recurre a un par de ensayos del propio Freud sobre el tema *(El inconsciente*, del período 1915-17, y *El* "yo" *y el "ello"*, de 1920-24), encontrará que la lectura que Marchant considera piedra de toque para insultar a los lectores de Freud, no aparece allí para nada. Esto es característico: todo lo que ha persuadido al autor se convierte eo ipso en dogma religioso, y todo lo demás, en anatema y miseria.

es necesario hablar aquí con rigor, la realidad produjo una nueva escena de escritura" (p. 308, subraya el autor). Con lo cual, disimuladamente, alude a Cedomil Goic, quien ha introducido rigurosamente el concepto de generación al estudio de la Literatura Hispanoamericana. Todo especialista sabe que, para dolor y envidia de algunos amateurs, Goic es considerado actualmente el mejor en su materia entre los académicos de los EE. UU. Probablemente, a ojos de Marchant, lo descalifica el lugar de su reconocimiento; comentando a Taylor dice: "Errata del yanqui, como si los Estados Unidos no fueran ya, por sí solos, la gran errata de la Historia Universal" (p. 158, n. 19), y más adelante con igual ocasión: "Taylor, go home" (p. 197, n. 22).

Otro de los reprobos de la academia chilena soy yo mismo. Pero en mi caso, las continuas menciones y la invariable hostilidad del autor son más justificadas, primero, porque el tema de mi ensayo es el mismo que sirve de centro ostensible a su trabajo; segundo, porque desde que tuvo la amistosa deferencia de pedírmelo, recién terminado e inédito, en 1980, no parece haber podido librarse de algunas determinaciones de mi ensayito, que se le volvieron matrices de lectura, lo cual, en un autor con tanta vocación de absoluto, tiene que determinar un grado considerable de hostilidad.[2]

Sobre el fondo de esta estridencia, se va hilvanando una interpretación de la poesía de Gabriela Mistral. La interpretación dice, en suma, que el inconsciente de la poetisa le habría mostrado, primero, que las madres son árboles, relacionadas, por serlo, con la cruz de Cristo y con el deseo de los hombres que las quieren puras, próximas, propias, calladas, protectoras. En otro sentido, son arbustos, cuanto están sometidas al discurso paterno, a la ley de los hombres. Y finalmente, que sólo son flores, prostitutas. Este descubrimiento final está manifiesto, según Marchant, en "El beso" *de Desolación;* allí se ostentaría la relación de la mujer con el mal. Judas fue traidor, porque recibió el beso de la prostituta, es decir, "de la mujer, de la madre, es decir, de Cristo" (p. 213).[3] Las madres, pues, son flores a la orilla de los senderos, es decir, prostitutas; ésta sería la comprensión que la propia Mistral habría tenido de sí misma y estaría manifiesta en "La flor de cuatro pétalos".[4]

Ideológicamente, este es el centro de gravedad del ensayo de

2 Es incómodo hablar de sí mismo en cualquier contexto, y mayormente en uno como éste, pero no tengo más remedio.

3 Marchant completa esta imagen de la poesía de la Mistral, allegándole la idea de escritura y pareciéndole que la poetisa se prohijó a su propia escritura como árbol madre y padre. Piensa lo mismo sobre la propia.

4 La lectura que ofrece Marchant de este poema es —como suele suceder en sus análisis— sumamente dudosa (cf. p. 177). Se salta tranquilamente el eje significativo ambición/humildad, que estructura todo el poema y del que no puede prescindirse. Pero aquí sólo interesa mostrar lo que su interpretación propone, aun cuando esté insuficientemente fundada en el texto.

Marchant. Lo que sorprende es que un autor de fines del siglo XX, cuyo designio es oponerse al falogocentrismo, venga a haber dado en una lectura que articula la poesía de la Mistral con el cristianismo mediante el sicoanálisis de tan extraña manera que ha reproducido el pensamiento antifeminista prevalente en Europa hasta aproximadamente el siglo XIV y lo presenta como un esquema interpretativo válido para los hombres en general. Como es sabido, la misoginia medieval encontraba en la idea de la primera caída una razón para culpar a las mujeres por la introducción del mal en el mundo. El malvado de Marchant aprendió atraicionar, aprendió el mal, del beso de la madre. ¿Cabe una posición más lejana de la escala valorativa que manifestó la Mistral toda su vida? ¿Cómo habríamos de leer, por ejemplo, "Muerte de mi madre", poema escrito mucho después del momento en que Marchant ha determinado que la Mistral comprendió y manifestó el carácter floral de las madres? Imagino que Marchant sugeriría que leyéramos con el inconsciente que, según Freud, no conoce el principio de contradicción y, además, ignora el tiempo. Pero nosotros, que sí conocemos ambas cosas, tendríamos que hacer una extraña operación para leer, por ejemplo, "Madre mía" *(Lagar),* si entendiéramos que el discurso de Marchant ha dominado al de la Mistral y, por lo tanto, hubiéramos de leer ese poema como producido por una hablante que no dice lo que dice, a saber, que su madre es una divinidad, sino que todo procede de que sabiéndose "hija de flor", habla tonterías prisionera del instinto filial.

El autor insiste todo a lo largo del libro en que hemos de creerle que ha sido su inconsciente el que ha hablado. Pero examinemos qué es lo que ha dicho esta proferencia del inconsciente. Esto: que la firma de Marchant y la de la Mistral son iguales. Cuantas características ha atribuido este texto a los de la Mistral están, pues, al servicio de este objetivo central: mostrar que la organización del pensamiento de Marchant viene, primero, del inconsciente y, segundo, es la misma que da su significación y su significatividad a la poesía de su homónimo. Desde este punto de vista, el centro teórico del libro se encuentra en una nota donde, muy al pasar, se cita a Jacques Derrida: "El nombre propio es sólo el inicio de un camino hacia otro "nombre", sin relación con el nombre patronímico,. . . escribir sería producir ese "nombre", una firma que no puede ser conocida antes de ser producida (incluso si ella es la marca de la historia de un sujeto)" (p. 254, n. 12). El autor declara que en este libro él la produjo: "Con sereno orgullo, mujer, te digo: entendí tu palabra, a tu palabra respondo, aquí mi nombre, mi firma = tu firma" (p. 220, subraya el autor).

Si la lectura de Marchant se hubiera ofrecido como lectura sicoanalítica de algunos poemas de Gabriela Mistral, utilizando en su trabajo, como aparato teórico, algunas ideas de Derrida más las obras de Hermann, Abraham y Groddeck, esta franqueza con el lector y consigo mismo probablemente habría conseguido que se aho-

rraran algunas graves violencias a los textos de la Mistral y también a la paciencia del lector.

Algo otro explicará, entonces, el libro. Ya dijimos que Marchant quiere persuadirse de que su inconsciente habló; con eso se vincula otra declaración repetida: que ha escrito un poema. Para las consideraciones que me restan, quiero creerle y mirar lo que ofrece como una pieza de ficción. Encuentro, entonces, que requiere precisar qué pueda entenderse aquí por poema. Formalmente, cualquier lector con alguna versación en literatura medieval, no puede evitar que le venga al juicio crítico, espontáneamente, la palabra "centón"; trozos de variado origen componen un texto al que conviene muy bien la descripción que s. v. centones propuso el Tesoro de Cobarrubias: "En su rigurosa significación eran unas mantas grosseras como de rázago, con que cubrían las máquinas militares; y porque era necesario echarles uno y otro remiendo por los golpes que recibían y estaban todas llenas de tafallos, a su semejanza los poetas llamaron centones a un cierto género de poesía remendado de diversos pedaços de uno o de diferentes autores haciendo de todos ellos un cuerpo y una contextura".[5] Pero al nivel textual en que nos movemos, hay más. Los personajes del centón se dividen en buenos y malos. Malos de toda maldad, parece, son unos reprobos cuya villanía se llama "discurso universitario"; buenos son cuantos centran en la escritura sus empresas significativas (o el autor personaje puede entenderlos así). La tarea que se atribuye el autor personaje es liberar a las mujeres del discurso (logos) paterno, masculino; su labor ejemplar ha sido, al terminar el libro, quitar a los malos su discurso, reducirlos al del autor personaje; ya nadie podrá hacer cosa distinta de lo que él hizo (p. 266). Esto, aunque parece moderado no lo es. Los malos han recibido la muerte de manos del autor personaje, que alcanza así la condición de autor héroe (que él, con modestia decimonónica, aminora llamándose "indigno"): "el indigno tiene en el puño de su miseria, de una cierta manera, que es una manera cierta, el nombre del otro. Así, el poder del indigno es mínimo, pero, a la vez, total; es, al límite, como deseado límite, la muerte del otro" (p. 250). Cuando el libro se cierra, pues, nadie disputa las mujeres al héroe: han muerto los malvados; ellas están libres de la horrenda opresión del discurso falogocéntrico; la raíz del sentido es-

5 Por cierto que el autor recurre a otro concepto de poema, que lo relaciona con una postulada raíz inconsciente donde se generaría todo sentido lingüístico. Pero, entonces, su declaración es una pura petición de principio: si ya en el concepto de poema está el inconsciente, sobra la machacona insistencia en que éste también lo está. ¿O temerá el hablante haber caído en falsedad, haber montado su centón como un artefacto disimulado en estridencias, argucias tipográficas, aparentes desórdenes? Porque el disimulo fue la característica que Freud acentuó como pecado esencial de quien quiera hallar la verdad (= realidad) del inconsciente y "esto excluye cualquier clase de impostura o engaño" (*Análisis terminable e interminable. Obras completas,* Vol. III, p. 568).

tá en ellas; ellas son la fuente de la luz (p. 243); pero todo esto lo son por prostitutas, por ser flores en el sendero.

Pero hay otro elemento en el centón novela que merece atención: Las tapas se vinculan con el contenido del libro, lo cual abre otro nivel de comprensión textual. En efecto, en la portada (es decir, antes de que el libro empiece) se ostenta una fotografía del autor héroe, solo, aparentemente en sus años de universitario, y en un globo como los que usan los dibujantes de tiras cómicas, una palabra manuscrita del autor héroe dice "dedicatoria". Se la encuentra en la página 43 y dice que el libro se le dedica a Jaques Derrida. En la contratapa del libro (es decir, cuando la empresa ha terminado) aparece de nuevo el autor, esta vez acompañado de sus hijos. Abriendo el libro, se advierte que las dos tapas forman una gran tarjeta postal que el autor le envía a Jaques Derrida. Pero a esta altura, el lector entiende que lo invitan a una empresa distinta de lectura de las que parece postular el tono del libro: hay enigmas en el texto. Como también hay muertos, viene a resultar que se trata de un centón novela policial. Como siempre, el misterio que ha de descifrarse es la verdadera identidad del asesino. El libro lo llama "el indigno" (curiosamente, cuando aclara que su empresa es la muerte, no dice "yo") y declara que quiere matar en favor de las mujeres y porque cree tener razón contra sus enemigos.

En cuanto "tarjeta postal" (cf. también, p. 318), el exterior del libro se relaciona con las consideraciones de contenido sobre la poesía de Gabriela Mistral: ". . . toda la escritura de Gabriela Mistral como una no enviada carta a su padre. . . le bastó escribirla y enviarla donde debía, a su "verdadero" padre, es decir, a su efectivo, a su último Padre: a Goethe" (p. 234). A este padre definitivo, le escribe ella como también Padre, calidad que ha adquirido por la escritura y porque ha sustituido, ella, a la madre que falta. En otras palabras: el autor de la novela centón policial quiere que le creamos que el paralelismo entre él y Gabriela Mistral no se detiene en la afirmación de que ambos han firmado un mismo nombre, sino que el paralelo concreto se extiende mucho más. Hay que suponer que el héroe ("indigno") entiende como propia la madre que falta —a su juicio— en los poemas de la Mistral, y hay que suponer también que quiere ostentar el paralelo enviando él —con su habitual modestia— no toda una carta a su lejano padre, sino una menoscabada tarjeta postal; esto pone al receptor de la dedicatoria, a Jaques Derrida, en la misma situación que Goethe ocupa respecto de la Mistral; es padre de un padre. Eso dice la fotografía del héroe con sus hijos al término del libro. Eso dicen muchos otros indicios. Por ejemplo la tipografía destacada de la dedicatoria en p. 43; eso mismo dice, con mucho énfasis, la rendida humildad que en toda ocasión manifiesta el héroe frente a él; como asimismo que en la dedicatoria señale especialmente que el destinatario de su envío no es el filósofo, sino una "generosidad ilimitada"; y, por fin, eso mismo dice el filial abajamiento con que declara que quien piense que él entiende a Derrida es un

amable ingenuo (p. 48). En el universo de discurso del héroe, pues, el límite impasable del pensamiento es el discurso derridiano, al punto que él, único lector en todo el triste ámbito chileno, declara que es "suposición insensata que leer bien Glas tiene algún sentido" (id.).[6] Desde la distancia del allá europeo, este personaje de la dedicatoria, actante del centón novela policial, cumple respecto del héroe un papel semejante al de Zarastro para Tamino.[7]

Ahora bien, apartándonos por unas líneas del curso que llevábamos, digamos aquí que hasta este punto, la novela centón, que se presentaba en su comienzo tan adversa al discurso universitario, viene a coincidir enteramente con mi ensayo, y no por razones teóricas, que en este caso serían discutibles, sino por la pura fuerza de los actantes que operan en estos mundos ficticios. En efecto, había dicho que encontré una diferencia latinoamericana en los poemas de la Mistral, diferencia que consiste en que falta en ellos el centro masculino que postula la lengua española.[8] Tal observación le es motivo de particular furor heroico al hablante. Pero, por otras vías, el centón novela dice exactamente lo mismo y agrega un nuevo elemento diferencial. El, idéntico a la Mistral en la valiosa firma escritural, no pudo encontrar padres en el universo de discurso. Había por lo menos dos desmejorados, los actantes Torreti y Guzmán, a quienes el hablante —siempre generoso— reconoce menguadas preeminencias. Pero jamás las suficientes para llegar a ser padres; a lo que se agrega su pretensión de serlo (es decir, esgrimen su discurso fálico) y eso los pierde: cayeron en el discurso universitario. Por eso, dominando el discurso de ellos, el héroe se levanta como único padre de este universo y le escribe a su verdadero padre, que está en

6 De nuevo, como suele, el autor tiende aquí al absoluto declarando que es insensato suponer "que leer bien *Glas* tiene algún sentido". Por cierto que lo tiene. Una cosa es "rendre l'écriture imprenable" *(Glas,* p. 76) y muy otra la falta absoluta de sentido que adquiriría "leer bien" aplicado a ese texto. En *Glas,* como se sabe, van puestos en la columna izquierda textos que manifiestan el concepto de familia en Hegel y grandes temas tradicionales conexos (paternidad, conocimiento, etc.), y en la columna derecha va puesto el autor homosexual y ladrón Jean Genet, cuyos textos se entrelazan con los comentarios del propio Derrida sobre ellos y con elaboraciones conexas sobre los temas derridianos habituales. Todo ello conlleva el sentido que nace, de sólo enunciarlo: "rendre l'ecriture imprenable", en lo cual, sin duda, consiste aquí el "leer bien".

7 Suponemos que el padre escritura! y ficticio de Marchant se limita al "allá" europeo y excluye el hecho de que el mayor triunfo de las ideas de Derrida, el filósofo, se ha dado de hecho en los EE. UU. donde lo han apatriado al punto de considerarlo perteneciente a la llamada "Escuela de Yale".

8 La observación restringida y taimada con que el héroe quiere desmentir ese aserto muestra en su insuficiencia la imposibilidad de desmentirlo por ese camino. Toda la prueba que ofrece es la siguiente frase: "Pues todo, en el joven poeta, es elogio del padre", (p. 228, subraya el autor.)

París, porque en el acá de que abomina, no los hay. Agrega, pues, a mi argumento un extraño refuerzo; de poderse leer como él quiere el poema de la Mistral, dos gigantes de la poesía chilena probarían por vías diversas que no hay padres en sus producciones, que sólo los hay en Europa.[9]

Volvamos, sin embargo, a nuestra labor de lectura detectivesca. El sabio autor del centón novela policial puso, como perdida en una nota, un indicio invaluable. Dice haber advertido que para la Mistral "Cristo era no un Dios-hombre o un hombre-Dios, sino simplemente esto: el nombre de la madre buena, total" (p. 259, n. 18). Tan hábilmente está señalado el acontecimiento, que lo marca con una ligera contradicción: dice que él mismo leyendo a la Mistral advirtió eso y en la línea siguiente agradece esa interpretación a una amiga suya.

Pero lo que definitivamente marca este momento textual (si se necesitaran más marcas) es esto: esa observación pertenece a un ensayo del actante Guzmán sobre la poesía de la Mistral, ensayo que cita frecuentemente el autor héroe, pero que no cita aquí. Más curioso todavía es que se olvide de citarlo cada vez que ha utilizado la información que encontró allí para basar su lectura. Ya dijimos que eso se nota en la tesis central del ensayo de Guzmán utilizada por el autor héroe como matriz para inventar su propia relación con el padre lejano. Pero en el otro extremo, en los detalles, pasa lo mismo. Al comentar "Un hijo con los ojos de Cristo engrandecidos", sigue la lectura del actante Guzmán, como también en la de las dos primeras estrofas del poema donde está ese verso ("Poema del hijo") (p. 204). En la explicación del verbo "sombrear" ocurre lo mismo, lo relaciona, como actividad materna, con "dormir" y "cantar", actividades que el otro actante había determinado como maternas en su ensayo (p. 186). Se podría seguir. Pero volvamos a la identificación de Cristo y madre. Ese momento textual es una piedra miliar en el edificio de la novela centón: allí se articula todo el universo de discurso.

Creo que el sabio autor señaló con tanta esquisitez ese momen-

9 Las inepcias que dice sobre la existencia de diferencias latinoamericanas (p. 70 y ss.) provienen de varios orígenes. Señalemos tres. 1. Que no parece conocer el concepto estructural de diferencia. 2. Que cree que ser mestizo es malo, muy malo, y me atribuye su creencia. 3. Que tiene una ignorancia desmedida acerca de cuanto se viene diciendo desde hace décadas sobre Nuestra América y no sabe que los conceptos que sirven para describir la realidad europea o norteamericana funcionan mal o no funcionan en absoluto cuando se le aplican a la nuestra (hablo de conceptos tan necesarios a un manejo sensato de la realidad como el de varón, el de mujer, el de clase social, el de democracia, el de religión, etc.). No sé si los alemanes concordarán con lo que Marchant les enseña sobre Wagner y Alemania (p. 62 y s.), pero confieso que a mí me parece allí mucho mayor su coherencia y percipiencia que cuando habla de la región en que nació.

to textual para que fuera posible desentrañar el misterio del centón novela policial. El hablante básico ha dicho mediante su texto y lo ha reforzado en el diseño de las tapas, que él es el único padre que hay en el acá (Chile) del universo de discurso. Es decir, en relación con las muertes de los malvados, fue el padre justiciero el que mató. El libro dice: el asesino es el padre. Pero esto es sólo lo ostensible. En otro nivel de lectura igualmente superficial y manifiesto, dice otra cosa.

Creo que he entendido la sutileza del autor del centón novela policial ayudado por Freud. En uno de sus ensayos de los años 30, dice ese autor que nunca tiene el sicoanalista un sentimiento mayor de la vanidad de sus esfuerzos que cuando intenta convencer a un varón de que "una actitud pasiva es indispensable en muchas relaciones de la vida", y agrega que el varón "se niega a sujetarse a un padre-sustituto o a sentirse en deuda con él por cualquier cosa".[10] Con esta ayuda de Freud puede comprenderse qué quiso decir el héroe autor. Dijo que el asesino, por ser varón y sufrir agudamente la "protesta masculina", no podía recibir regalos de varones puestos en posición paterna. Y con su habitual refinamiento lo dijo en la forma más abierta y también en formas sutiles. Sólo de mujeres o de varones puestos frente a él en situación que él pueda creer filial (por ejemplo, ex alumnos del Departamento de Estudios Humanísticos) se permite admitir dones, y entonces manifiesta el personaje abiertamente su agradecimiento. Pero también en ello pone sutileza y marca la dificultad. Agradece, por ejemplo, las traducciones que debe a uno de esos ex alumnos, pero todo a lo largo del texto marca lo innecesarias que le son esas mismas traducciones, citando directamente del alemán. Más aún. Ni siquiera de su lejano y admitido padre puede recibir dones tranquilamente. Hacia el final del centón novela policial, muertos ya los malvados, hablando del concepto de "hermana", dice que lo recibió de un actante femenino: "Cecilia. . . me dictaste ese regalo, el concepto de hermana" (p. 303), y de nuevo marca el importantísimo acontecimiento con una ligera contradicción: sólo en la página siguiente cita la fuente textual del concepto, el libro Glas, pero ni lo reconoce abiertamente como tal fuente ni nombra al autor del libro. ¡Eso es sutileza textual!

Y entonces, el motivo, elemento tan esencial en los crímenes y que aquí parecía faltar, está señalado por el sabio autor: todo varón que le dé algo al personaje, arriesga convertirse en una amenaza terrible. Dijo Freud: "Lo que rechazan no es la pasividad en general, sino la pasividad frente a un varón. En otras palabras, "la protesta masculina" no es en realidad más que la angustia ante la castración".[11]

Sólo que cuando el texto es enteramente ficticio, las cosas pueden exagerarse. Así, el personaje no sólo quiso matar a estos padres

10 Freud, *Análisis terminable e interminable,* 1. c., p. 572.
11 **Id.,** id.

simbólicos, sino que desterró, sin más, siempre sutilmente, a los padres de todo el acá (Chile) del universo de discurso. Pero también en esto se comportó sabiamente. La novela se llama *Sobre árboles y madres.* La intención del título es, sin duda, apuntar en la recta dirección, porque a un autor de tamaña percipiencia y tan enorme versación en problemas del signo, no puede habérsele ocultado que en español gobiernan las mismas leyes de asociación y de sustitución que en todas las lenguas y eso se refuerza porque entre nosotros la palabra "padres" designa a ambos progenitores; por tanto, proponer esa frase, que habiendo leído el libro parece de significación tautológica (Sobre madres y madres), es ya una ruptura; tampoco puede ser que no haya calculado que las rupturas nunca rompen del todo, y menos en este caso. La diada madre/padre no es así de fácil de romper. Menos aún cuando los árboles, a un nivel quizá menos profundo, pero tan inconsciente como el de Hermann, son también e inevitablemente símbolos fálicos. Ya el título de la novela centón policial, entonces, en el habílisimo gesto de escamotear el nombre de los padres en ese lugar tan destacado, los anula, es decir, los mata, pero los concita al mismo tiempo indicando así quién es el verdadero asesino. El hablante había dicho que era un padre, para hacer más interesante y tensa la lectura, pero su habilidad llenó el texto de señales que dicen la verdad: es el hijo. El ha querido suprimir a todo padre del acá chileno, porque dominaban a las mujeres y las reducían a arbustos; él, en cambio, las ha puesto donde corresponden: la orilla de los caminos, donde, con sus cuatro pétalos, humildemente esperan a que los viandantes las corten, las "desfloren". En suma, el héroe-autor-narrador ha escrito una ficción, como prometió; la ha disimulado para hacerla más sabrosa de lectura; ha recurrido a expedientes novedosos para hacer participar al lector en la "Jouissance" (R. Barthes) de leer un texto que por su violencia y su agresividad retenga la atención del lector con una nueva categoría estética, el desagrado. Pero todo ello era solamente para repetir el viejo dicho de Freud: puestos en situación filial, los varones ven cualquier regalo como una amenaza de castración. Es como si Poirot hubiera considerado a sus lectores posibles desafiándolos a encontrar el sentido de su texto. También el héroe, como el narrador de Agatha Christie en *El asesinato de Rogerio Ackroyd* puede decir: "Me siento orgulloso de mi capacidad de escritor". Porque todo lo había hecho ¡oh, noble ambición!, sólo para eso.

INDIVIDUALISMO: EL VERDADERO Y EL FALSO*

Friedrich A. Hayek

Hay en este ensayo un notable esfuerzo por precisar el significado de las palabras y los conceptos. Se encontrará en seguida un sistemático y esclarecedor paralelo entre dos tradiciones contrapuestas del pensamiento individualista, de naturaleza gradualista y conservadora una y constructivista y revolucionaria la otra. Hayek proporciona una sólida fundamentación del orden libertario desde el punto de vista filosófico, económico y social, enriqueciendo una vertiente intelectual que, según él, alcanzó expresiones acabadas en las obras de John Locke, Bernard Mandeville, Josiah Tucker, Adam Ferguson, Adam Smith, Edmund Burke, Lord Acton y Alexis de Tocqueville. Pieza fundamental de la renovación del pensamiento liberal, este trabajo, que fue expuesto hace casi cuarenta años, permite conocer uno de los hilos conductores de la trama intelectual de nuestro tiempo.

FRIEDRICH A. HAYEK. Premio Nobel de Economía 1974 y Presidente Honorario del Centro de Estudios Públicos. Esta revista ha publicado El Ideal Democrático y la Contención del Poder (Nº 1), La Teoría de los Fenómenos Complejos (Nº 2), Los Fundam*entos Eticos de una Sociedad Libre (Nº 3), Los Principios de un Orden Social Liberal (Nº 6), La Solución Competitiva para el Socialismo (Nº 10) y El Uso del Conocimiento en la Sociedad (Nº 12).*

* Este ensayo corresponde a una exposición pronunciada en la duodécima Finlay Lecture en la University College de Dublín, en diciembre de 1945. Fue publicado en 1946 en Dublín y Oxford y aparece en el volumen Individualism and Economic Order (The University of Chicago, 1948, reimpreso posteriormente por Gateway Editions Ltd., South Bend, Indiana). Se publica con la debida autorización.

"Del siglo dieciocho y de la revolución, como una fuente común, surgieron dos corrientes: la primera condujo a los hombres a las instituciones libres, en tanto que la segunda los acercó al poder absoluto".
Alexis de Tocqueville

Apoyar cualquier principio definido de orden social es, hoy en día, una manera casi segura de incurrir en el estigma de ser un doctrinario poco práctico. Se ha llegado a considerar un símbolo de criterio y juicio el hecho de no adherir a principios sólidos en materias sociales, sino que resolver los problemas "según sus méritos"; este tipo de personas, generalmente, se deja guiar por conveniencias y está dispuesta a transar al mismo tiempo, con tendencias opuestas entre sí. Sin embargo, los principios tienen una forma de imponerse aun cuando no sean explícitamente reconocidos, sino que vayan implícitos en decisiones particulares o estén presentes sólo en ideas vagas de lo que se está haciendo. Por esto ha llegado a ser frecuente que bajo la consigna de "ni individualismo ni socialismo" de hecho, transitemos rápidamente de una sociedad de individuos libres a otra de carácter completamente colectivista.

Propongo no sólo emprender la defensa de un principio general de organización social sino también intentar demostrar que la aversión a los principios generales y la preferencia por resolver "caso a caso" es el producto de un movimiento que con la "inevitabilidad de la gradualidad" nos lleva de vuelta, desde un orden social que descansa en el reconocimiento general de ciertos principios, a un sistema cuyo ordenamiento es creado por medio de órdenes directas.

Luego de la experiencia de los últimos treinta años, quizá ni siquiera existe necesidad de enfatizar que sin principios vamos a la deriva. La actitud pragmática, que ha sido la dominante durante este período, lejos de incrementar nuestro control sobre los acontecimientos, nos ha conducido, de hecho, hacia una situación que nadie deseaba; y el único resultado de nuestra falta de preocupación por los principios es, al parecer, que estamos gobernados por medio de una lógica de acontecimientos que vanamente intentamos ignorar. La interrogante de ahora ya no es saber si necesitamos principios rectores, sino si existe todavía un conjunto de principios adecuados de aplicación general, que pudiese servirnos de guía cuando lo deseemos. ¿Dónde podríamos aún hallar un conjunto de preceptos que constituyan una ayuda definitiva para la solución de los problemas de nuestra época? ¿Puede en algún lugar encontrarse alguna filosofía coherente que no sólo nos proporcione aspiraciones morales sino también un método adecuado para alcanzarlas?

Que la religión en sí no nos da una ayuda suficiente en estas materias, está demostrado por los esfuerzos de la Iglesia para elaborar una filosofía social completa y por los resultados totalmente contradictorios a que llegan quienes parten desde las bases cristianas comunes. Aun cuando, sin lugar a dudas, la disminución de la influencia de la religión es un motivo importante de nuestra actual desorientación moral e intelectual, su renacimiento no disminuiría mucho la necesidad de principios de orden social de aceptación general. Seguiríamos requiriendo de una filosofía política que vaya más allá de las normas fundamentales, pero generales que la religión o la moral nos proporcionan.

El título que escogí para este capítulo demuestra que para mí aún parece existir dicha filosofía, entendida como un conjunto de principios que, en realidad, están implícitos en la mayoría de las tradiciones políticas cristianas u occidentales y que ya no pueden ser descritas en forma inequívoca con cualquier término de fácil comprensión. Por lo tanto, es necesario volver a exponer estos principios en forma completa antes de decidir si aún son de utilidad como guías prácticas.

La dificultad que encontramos no radica solamente en la conocida ambigüedad de los términos políticos comunes o en que incluso un mismo término signifique casi lo contrario para diferentes grupos. Mucho más serio es que una misma palabra una a personas que en realidad tienen entre sí ideales irreconciliables y contradictorios. Términos como “liberalismo” o “democracia”, “capitalismo” o “socialismo”, ya no simbolizan hoy sistemas coherentes de ideas. Han llegado a describir conjuntos de principios y hechos completamente heterogéneos, que el accidente histórico ha asociado con estas palabras, pero que tienen muy poco en común, además de haber sido defendidas en diferentes épocas por la misma gente o incuso sólo bajo el mismo nombre.

En este aspecto el término político “individualismo” es el que ha sido más distorsionado. Por una parte ha sido distorsionado por sus oponentes como una caricatura irreconocible –y siempre debemos recordar que los conceptos políticos que hoy están pasados de moda son conocidos por muchos de nuestros contemporáneos sólo a través de la figura que sus enemigos hicieron de ellos– sino que también se han utilizado para describir diferentes actitudes hacia la sociedad, con tan poco en común entre sí como con aquellas actitudes tradicionalmente consideradas contrarias. En realidad, cuando estaba en la preparación de este artículo examiné algunas de las descripciones usuales de “individualismo” y casi comencé a lamentar el hecho de haber relacionado alguna vez los ideales en los que creo con un término del que se ha abusado tanto y que ha sido tan mal interpretado. De

todas formas, cualquiera sea el significado de "individualismo" al margen de estos ideales, existen dos buenas razones para seguir utilizando el término en la causa que quiero defender; esta causa ha sido conocida siempre por ese término, sea el que fuere su significado en diferentes épocas, y este término tiene la distinción de haber influido en que la palabra "socialismo" fuera acuñada deliberadamente para expresar su oposición a él.[1] Me ocuparé de este sistema que proporciona la alternativa al socialismo.

Antes de explicar lo que quiero decir por verdadero individualismo, sería conveniente adelantar algo sobre la tradición intelectual a la que pertenece.

El verdadero individualismo, que es el que procuraré defender comenzó su desarrollo moderno con John Locke, y particularmente con Bernard Mandeville y David Hume, y alcanzó verdadera relevancia por primera vez en el trabajo de Josiah Tucker, Adam Ferguson y Adam Smith y también en la labor de su gran contemporáneo Edmund Burke, el hombre a quien Smith describió como la única persona que conoció con un pensamiento igual al suyo en materias económicas, sin que hubiera comunicación previa alguna entre ambos.[2] En mi opinión, el individualismo fue representado en su forma más perfecta durante el siglo XIX en el trabajo de dos de sus grandes historiadores y filósofos políticos: Alexis de Tocqueville y Lord Acton. Pienso que estos dos hombres han tenido más éxito en desarrollar lo mejor de la filosofía política de los pensadores escoceses, de Burke y de los Whigs ingleses, que cualquiera de los otros escritores que conozco; en cambio, los economistas del siglo XIX, o por lo menos los seguidores de Bentham o filósofos radicales, se vieron cada vez más influenciados por otro tipo de individualismo de distinto origen.

Esta segunda corriente de pensamientos, absolutamente diferente, también conocida como individualismo, está representada principalmente por pensadores franceses y europeos, un hecho que se debe –a mi entender– al papel predominante que tiene el racionalismo cartesiano en su composición. Los representantes más sobresalientes de esta tradición son los

---

[1] Tanto el término "individualismo" como "socialismo" son una creación original de los seguidores de Saint-Simon, fundadores del socialismo moderno. Crearon primero el término individualismo para describir la sociedad competitiva, a la cual se oponían, e inventaron el término socialismo para describir la sociedad centralmente planificada en la que toda actividad era dirigida bajo el mismo principio que se aplicaba dentro de una sola industria. Respecto de los orígenes de estos términos, ver el artículo del mismo autor "The Counter-Revolution of Science" *Economica*, VIII (New Ser., 1941), p. 146.

[2] R. Bisset, Life of Edmund Burke (2ª ed., 1800). II. 429. Cf. También W. C. Dunn, "Adam Smith and Edmund Burke: Complimentary Contemporaries", *Southern Economic Journal* (University of North Carolina) Vol. VII, Nº 3 (enero, 1941).

enciclopedistas, Rousseau y los fisiócratas; y, por razones que debemos considerar de inmediato, este individualismo racionalista tiende siempre a un desarrollo opuesto al señalado, específicamente hacia el socialismo o colectivismo. Debido a que sólo el primer tipo de individualismo es coherente, exijo que se le dé el nombre de tal; en cuanto al segundo tipo, probablemente debe ser considerado como una fuente del socialismo moderno, tan importante como las teorías colectivistas propiamente tales.[3]

No puedo dar mejor ejemplo de la prevaleciente confusión sobre el significado del término individualismo que el de quien, a mi entender, parece ser uno de los más importantes representantes del verdadero individualismo, Edmund Burke, sea comúnmente (y en forma correcta) conocido como el principal oponente del así llamado "individualismo de Rousseau".

Burke temió que las teorías de Rousseau disolvieran rápidamente la comunidad hasta dejar sólo "polvo y cenizas de la individualidad".[4]

Es también revelador de dicha confusión que el mismo término individualismo fuera por primera vez incorporado al idioma inglés a través de la traducción de uno de los trabajos de otro de los grandes representantes del verdadero individualismo. De Tocqueville, quien lo utiliza en su *Democracia en América* para describir una actitud que deplora y rechaza.[5] Aun así,

---

[3] Carl Menger, quien estuvo entre los primeros que en los tiempos modernos se propusieron revivir el individualismo metódico de Adam Smith y su escuela, fue también probablemente el primero en señalar la conexión existente entre la teoría del designio de las instituciones sociales y el socialismo. Léase su obra Untersuchungen über die Methode der Sozial Wissenschaften (1883), Libro IV, cap. 2 en la parte final (p. 208) donde él habla de un "pragmatismo que, en contra de la intención de sus representantes, conduce inevitablemente al socialismo".

Es significativo que los fisiócratas fueran llevados desde un individualismo racional, que es donde comenzaron, no sólo a las cercanías del socialismo (tema completamente desarrollado en la obra de su contemporáneo Morelly: Le Code de la Nature, 1755), sino por defender al por de los despotismos. Bodeau escribió: "El Estado hace de los hombres lo que quiere".

[4] Edmund Burke, "Reflections on the Revolution in France" (1790), en *Woks* (ed. Word's Classics) IV, 105; "Así, la comunidad misma, en unas pocas generaciones, se encontraría desconectada hasta llegar a ser sólo polvo y cenizas de la individualidad y finalmente dispersarse a los cuatro vientos. Que Burke (como lo señala A. M. Osbom en su libro Rousseau and Burke (Oxford 1940), p. 23), después de atacar a Rousseau por su extremo "individualismo", posteriormente lo atacara por su extremo colectivismo, no s una contradicción sino el resultado de la inevitable tendencia al colectivismo del individualismo racionalista predicado por Rousseau y otros.

[5] Alexis de Tocqueville, Democracy in America, trad. Henry Reeve (Londres, 1864), Vol. II, Libro II, Cap. 2, donde De Tocqueville define el individualismo como "un sentimiento maduro y sereno que dispone que cada miembro de la comunidad se separe a sí mismo de la masa que componen sus similares, y se separe también con respecto a su familia y amigos; de manera que, después que él forme un pequeño círculo propio, voluntariamente deje el resto a la sociedad en general". En una nota de este pasaje el traductor se disculpa por haber utilizado el término francés "individualismo"

no hay duda de que Burke y De Tocqueville están de acuerdo en todos los planteamientos fundamentales con Adam Smith, a quien nadie puede negarle el título de individualista, y que el individualismo al cual ellos se oponen es algo totalmente diferente al de Smith.

¿Cuáles son entonces las características esenciales de verdadero individualismo? Lo primero que debe señalarse es que se trata primordialmente de una teoría de la sociedad. E individualismo verdadero es un intento por conocer las fuerzas que determinan la vida social del hombre y, sólo en segunda instancia, un conjunto de máximas políticas derivadas de esta perspectiva de la sociedad. Este hecho por sí solo debería ser suficiente para refutar el más absurdo de los malentendidos comunes: la creencia de que el individualismo postula (o basa sus argumentos sobre el supuesto de) la existencia de individuos autónomos y aislados, en lugar de entender que el carácter y la naturaleza de los hombres están determinados por su existencia en sociedad.[6] Si eso fuese efectivo, en realidad no tendría nada con que contribuir a nuestro entendimiento de la sociedad. Pero su argumento básico es bastante diferente: no hay otra forma para llegar a una comprensión de los fenómenos sociales si no es a través de nuestro entendimiento de las acciones individuales dirigidas hacia otras personas y guiadas por un comportamiento esperado.[7] Este argumento está dirigido primordialmente contra las teorías propiamente colectivistas de la sociedad, que pretenden ser directamente capaces de considerar a los conjuntos sociales, como la sociedad, y otras en cuanto entidades "sui generis" que existen en forma independiente de los individuos que las componen. El paso siguiente en el

---

en inglés y explica que "no conoce ninguna palabra inglesa exactamente equivalente a esta expresión". Como lo señaló A. Schatz en el libro que se menciona más adelante, el uso que le da De Tocqueville al término ya establecido en francés, en este particular sentido, es completamente arbitrario y conduce a una seria confusión en el real significado de él.

[6] El fallecido Albert Schatz concluye correctamente en su excelente investigación sobre la historia de las teorías individualistas que "vemos desde el comienzo con claridad qué es lo que el individualismo no es, y qué es precisamente lo que, en general, se cree que es, vale decir, un sistema de aislación de la existencia y una apología del egoísmo" (L'individualisme économique et social (París, 1907), p. 558). Este libro, con el cual estoy muy en deuda, merece ser conocido mucho más como una contribución no sólo al tema señalado por su título, sino también a la historia de la teoría económica en general.

[7] A este respecto, como lo aclara Karl Pribam, el individualismo es un resultado necesario del nominalismo político, mientras que las teorías colectivistas tienen sus orígenes en la tradición "realista" o "esencialista" como la denomina más apropiadamente K. R. Popper (Pribam: Die Entstehung der Individualistichen Sozial Philosophie (Leipzig, 1912)). Pero este acercamiento "nominalista" es característico sólo del verdadero individualismo, mientras que el falso individualismo de Rousseau y de los fisiócratas, de acuerdo con el origen cartesiano, es muy "realista" y "esencialista".

análisis individualista de la sociedad está dirigido hacia el pseudoindividualismo, que también lleva hacia el colectivismo práctico.

El punto es que al delinear los efectos combinados de las acciones individuales se pone de manifiesto que muchas de las instituciones en las cuales descansan los logros humanos están funcionando sin una mente que las dirija y las diseñe. Según lo expresó Adam Ferguson, "las naciones tropiezan accidentalmente con las instituciones, que en realidad son el resultado de la acción humana y no el resultado del designio humano".[8] La colaboración espontánea de los hombres libres a menudo crea cosas que son más grandiosas de lo que sus mentes en forma individual pueden llegar a abarcar por completo. Este es el gran tema de Josiah Tucker y Adam

---

[8] Adam Ferguson, *An Essay on the History of Civil Society* (1ª ed., 1767), p. 187: "*L*as formas de la sociedad derivan de un origen distante y obscuro; tienen su origen mucho antes de la época de la filosofía, en los instintos y no en las especulaciones del hombre... Nosotros adscribimos a una idea anterior, que llegó a conocerse sólo por experiencia, que ninguna sabiduría humana podría prever, y que, sin el humor concurrente y la disposición de su época, ninguna autoridad podría facultar a individuo alguno para ejecutar" (pp. 187-188).

Sería interesante comparar estos pasajes con exposiciones similares en que los contemporáneos de Ferguson expresaron la misma idea básica de los economistas británicos del siglo XVIII: Josiah Tucker, Elements of Commerce (1756), reimpreso en Josiah Tucker: *A Selection from his Economic and Political Writings*, ed. R. L. Schuyler (New York, 1931), pp. 31-92: "El punto principal no es extinguir ni debilitar el egoísmo, sino darle una cierta dirección de manera que promueva el interés público promoviendo el suyo propio... La idea principal de este capítulo es demostrar que el motor universal en la naturaleza humana, el egoísmo, puede tomar tal dirección en este caso (así como en todos los otros) de forma que promueva el interés público mediante aquellos esfuerzos que debe realizar para lograr el propio". Adam Smith, Wealth of Nations (1776), ed. Cannan, I, 421: "Al dirigir la industria de tal manera que su producto sea del mejor valor, él procura sólo su propia ganancia, y en este caso, así como en muchos otros, él es guiado por una mano invisible para promover u fin que no formaba parte de la intención. Tampoco es lo peor para la sociedad el no ser parte de ello. Al perseguir su propio interés frecuentemente promueve el de la sociedad en forma más efectiva que cuando se propone promoverlo". Véase también *The Theory of Moral Sentiments* (1959), IV parte (Novena ed., 1801), cap. i, p. 386.

Edmund Burke; "Thoughts and Details on Scarcity" (1795), en Works (ed. en *Worlds Classics*), VI, 9: "El benigno y sabio creador de todas las cosas, que obliga a los hombres, quiéranlo o no, a buscar sus propios y egoístas intereses, a unir el bienestar general con su propio éxito individual". Luego que estas afirmaciones fueron consideradas como despreciables y ridículas por la mayoría de los ensayistas durante los últimos cien años (no hace mucho C. E. Raven denominó la cita anterior de Burke "una sentencia siniestra", véase *Christian Socialism* (1920), p. 34), es interesante encontrar ahora a uno de los principales teóricos del socialismo moderno adoptando las conclusiones de Adam Smith. De acuerdo a A. P. Lerner (*The Economics of Control* (New York, 1944), p. 67), la utilidad social esencial del mecanismo de precios es "que si es usado apropiadamente induce a cada miembro de la sociedad, mientras busca su propio bienestar, a realizar cosas que son de interés social general. Fundamentalmente, éste es el gran descubrimiento de Adam Smith y los fisiócratas".

Smith, de Adam Ferguson y Edmund Burke, el gran descubrimiento de la economía política que se ha convertido en la base de nuestra comprensión no sólo de la vida económica sino de la mayoría de los fenómenos propiamente sociales.

La diferencia entre esta perspectiva, que explica gran parte del orden que encontramos en los asuntos humanos, como el resultado imprevisto de las acciones individuales, y la tendencia que atribuye todo el orden que se observa a un plan deliberado, es el primer gran contraste entre el verdadero individualismo de los pensadores británicos del siglo XVIII y el llamado "individualismo" de la escuela cartesiana.[9] Pero es solamente un aspecto de una diferencia aun mayor entre la perspectiva que, en general, asigna un papel más bien menor a la razón en los asuntos humanos, y sostiene que el hombre ha logrado lo que tiene a pesar de guiarse sólo muy parcialmente por la razón, y que su razón individual es harto limitada e imperfecta, perspectiva ante la cual se opone la tendencia que es proclive a creer que la Razón con R mayúscula es siempre total e igualmente asequible a todos los humanos y que cuanto el hombre logre es resultado directo y está condicionado por el control de la razón individual. Incluso se puede decir que la primera posición es el producto de un agudo conocimiento de las limitaciones de la mente individual, que induce a una actitud de humildad hacia los procesos sociales anónimos e impersonales, mediante los cuales los individuos ayudan a crear cosas mayores que las conocidas, mientras que la última, es el producto de una confianza exagerada en los poderes de la razón individual y de un desprecio consecuente hacia todo lo que no ha sido ideado conscientemente por ella o que no le sea completamente comprensible.

El planteamiento antirracionalista, que no considera al hombre como un ser inteligente y racional sino como un ser irracional y falible, cuyos errores individuales son corregidos sólo en el curso de un proceso social, y que aspira a sacar la máxima utilidad de un material muy imperfecto, es probablemente la peculiaridad más característica del individualismo inglés. A mi entender, su predominio en el pensamiento británico se debe principal-

---

[9] C. F. Schatz, op. cit., pp. 41-42, 81, 378, 568-69, esp. el pasaje citado por él (p. 41 n. 1) de un artículo de Albert Sorel ("Comment j'ai lu la Réforme Sociale" en *Réforme Sociale*, 1º de noviembre de 1906, p. 614): "Pese a mi respeto harto dirigido e indirecto aún por El Discurso del Método, yo sabía ya que de ese famoso discurso habían salido tantos absurdos sociales y observaciones metafísicas, tantas abstracciones y utopías, como también aportes positivos que llegan a Rousseau". Sobre la influencia de Descartes en Rousseau, consultar P. Janet, Histoire de la science politique (3 ed. 1887), p. 423; F. Bouillier, *Histoire de la philosophie cartésiene* (3 ed. 1868), p. 643; y H. Michel L'idée de L'état (3 ed. 1898), p. 68.

mente a la profunda influencia ejercida por Bernard Mandeville, quien fue el primero en formular la idea central en forma clara.[10]

No puedo ilustrar de mejor manera el contraste con el "individualismo" racionalista o cartesiano, que citando un pasaje famoso de la II Parte del *Discurso del Método.* Descartes sostiene: "Rara vez hay tanta perfección en obras que se componen de varias partes separadas y en las cuales se emplearon diferentes manos, como la que existe en aquellas realizadas por un solo maestro". Luego sugiere (después de citar, significativamente, el ejemplo de un ingeniero dibujando sus planos) que "aquellas naciones que, comenzando de un estado semibárbaro y avanzando hacia la civilización a paso lento, han fijado sus leyes en forma sucesiva y, según se aprecia, las han puesto en práctica tan sólo movidas por la dolorosa experiencia de disputas y delitos específicos, han contado en este proceso con instituciones menos perfectas que aquellas que, desde el comienzo de su asociación como comunidades, dispusieron de leyes formuladas por algún legislador sabio". Y para iluminar este punto, Descartes agrega que en su opinión "la pasada preeminencia de Esparta no se debía a la preeminencia de cada una de sus leyes en particular..., sino a la circunstancia de que, creadas por un solo individuo, todas tendían a un solo fin".[11]

Sería interesante investigar más adelante el desarrollo de este individualismo del contrato social o las teorías "estructurales" de las institucio-

---

[10] La decisiva importancia de Mandeville en la historia de la economía, por mucho tiempo apreciada sólo por unos pocos autores (particularmente, Edwin Cannan y Albert Schatz), está ahora comenzando a ser reconocida, gracias a la magnífica edición de Fable of the Bees, que debemos al fallecido F. B. Kaye. Aun cuando las ideas fundamentales del trabajo de Mandeville están ya implícitas en el poema original de 1705, la elaboración final y especialmente la versión completa del origen de la división del trabajo, del dinero y del lenguaje aparecen sólo en la segunda parte de la edición que se publicó en 1728 (Bernard Mandeville, *The Fable of the Bees* ed. F. B. Kaye (Oxford, 1924), II, 142, 287-88, 349-50). Aquí hay espacio para citar únicamente el pasaje crucial de su versión del desarrollo de la división del trabajo donde él observa: "generalmente, atribuimos a la excelencia del genio del hombre, y a la profundidad de su penetración, lo que en realidad se debe a la longitud del tiempo y a la experiencia de muchas generaciones, difiriendo todos muy poco entre sí en sus aspectos naturales y sagacidad" (íbid. p. 142).

Ha llegado a ser usual describir a Giambattista Vico y su fórmula (generalmente mal citada): "Homo non intelligendo Fitomnia" (*Opere*, ed. G. Ferrari (2ª ed.; Milán, 1854), V, 183), como el comienzo de la teoría antirracionalista de los fenómenos sociales, pero podría aparecer como precedido y superado por Mandeville.

Quizá también merezca mencionarse que no sólo Mandeville sino también Adam Smith ocupan lugares de honor en el desarrollo de la teoría del lenguaje, que de muchas maneras plantea los problemas de naturaleza afines a las demás ciencias sociales.

[11] René Descartes, A. Discourse *on Method (ed. Ever*yman), pp. 10-11.

nes sociales, desde Descartes pasando por Rousseau y la Revolución Francesa hasta lo que todavía es la actitud característica de los ingenieros sociales.[12] Dicho esquema demostraría cómo el racionalismo cartesiano constantemente ha probado ser un serio obstáculo para la comprensión de los fenómenos históricos y que es el principal responsable de la creencia en las leyes ineludibles del desarrollo histórico y del fatalismo moderno derivado de esta creencia.[13]

Sin embargo, todo lo que aquí nos preocupa es que este punto de vista, aun cuando también es conocido como "individualismo", contrasta completamente con el verdadero individualismo en dos puntos decisivos. Mientras que es perfectamente verdadero respecto de este pseudoindividualismo que "la creencia en productos sociales espontáneos era lógicamente imposible para cualquier filósofo que contemplara al ser humano individual como el punto inicial y lo supiera formador de sociedades mediante la unión de su voluntad específica con otro en un contrato formal",[14] el verdadero individualismo es la única teoría que puede hacer inteligibles los productos sociales espontáneos. Y, mientras las teorías estructurales conducen necesariamente hacia la conclusión de que los productos sociales pueden ser hechos para servir a los propósitos humanos solamente si están sujetos al control de la razón humana individual, conduciendo de esta forma directamente al socialismo, el verdadero individualismo sostiene que, si se les deja libres, los hombres lograrán con mayor frecuencia más de lo que la razón humana individual pudiera idear o prever.

Este contraste entre el individualismo verdadero y antirracionalista y el falso y racionalista, impregna todo el pensamiento social. Pero debido a que ambas teorías han llegado a ser conocidas por el mismo nombre, y en parte porque los economistas clásicos del siglo XIX, particularmente John Stuart Mill y Herbert Spencer, se vieron casi tan influenciados por la tradición francesa como por la tradición inglesa, toda clase de conceptos y supuestos completamente ajenos al verdadero individualismo han llegado a ser considerados como partes esenciales de su doctrina.

---

[12] Sobre el enfoque característico de la mente ingenieril en los fenómenos económicos, consultar el estudio del autor: "Scientism and the Study of Society", *Economics*, vols. IX-XI (New Ser., 1942-44), esp. XI, 34.

[13] Desde que se publicó por primera vez esta conferencia, he tomado conocimiento de un artículo instructivo de Jerome Rosenthal sobre "Attitudes of Somme Modern Rationalists to History" (*Journal of the History of Ideas*, IV, Nº 4 (octubre, 1943), 429-56), que muestra muy detalladamente la actitud antihistórica de Descartes y especialmente de su discípulo Malebranche y proporciona ejemplos interesantes del desprecio expresado por Descartes en su Recherche de la verité par la lumière naturelle por el estudio de la historia, los lenguajes, la geografía y especialmente los clásicos.

[14] De James Bonar, *Philosophy and Political Economy* (1893), p. 85.

Quizá la mejor ilustración de las malas interpretaciones del individualismo de Adam Smith y su grupo sea la creencia común que ellos inventaron el fantasma del "hombre económico" y que sus conclusiones están viciadas por su suposición de un comportamiento estrictamente racional o generalmente por una falsa sicología racionalista. Por supuesto estuvieron lejos de suponer algo por el estilo. Más cercano a la verdad sería decir que desde su perspectiva el hombre era por naturaleza flojo e indolente, poco previsor y derrochador y que, sólo porque se vio obligado por las circunstancias, logró actuar en forma económica y cuidadosa para ajustar sus medios a sus fines. Pero incluso esto sería injusto para la perspectiva compleja y realista que tenían aquellos hombres de la naturaleza humana. Debido a que se ha hecho costumbre ridiculizar a Smith y a sus contemporáneos por su psicología supuestamente errónea, quizá podría aventurar mi opinión: pienso que para todos los efectos prácticos aún se puede aprender más sobre el comportamiento de los hombres en *La Riqueza de las Naciones* que en la mayoría de los más pretensiosos tratados modernos sobre "sicología social".

Con todo, casi no hay duda de que la principal preocupación de Smith no era tanto lo que el hombre eventualmente pudiera lograr con lo mejor de sí, sino darle la oportunidad de realizar el mínimo daño con lo peor de sí. No resulta exagerado sostener que el mérito principal del individualismo que él y sus contemporáneos defendieron, radica en que es un sistema en el cual los hombres malos pueden provocar un mínimo daño. Es un sistema social que no depende para su funcionamiento de encontrar hombres buenos para ponerlo en marcha, ni de que todos los hombres sean mejores de lo que son ahora, sino que hace uso de todos los hombres en toda su complejidad y variedad, que a veces es mala y a veces buena, a veces inteligente y a menudo hasta estúpida. Su meta era un sistema en el que fuera posible alcanzar la libertad para todos, en lugar de restringirla, como lo deseaban sus contemporáneos franceses, a "los buenos y sabios".[15]

---

[15] A. W. Benn, en su *History of English Rationalism in the Nineteenth Century* (1906), dice correctamente: "Con Quesnay, el seguir la naturaleza significaba averiguar por medio de un estudio del mundo sobre nosotros y sobre sus leyes qué conducta es más propicia para la salud y la felicidad; y los derechos naturales significaban libertad para seguir el curso así determinado. Dicha libertad sólo pertenece a los sabios y a los buenos, y sólo podía ser otorgada a aquellos que la autoridad tutelar del Estado considerarse como tales. Por otro lado, con Adam Smith y sus discípulos, la naturaleza significa la totalidad de impulsos e instintos mediante los cuales los miembros individuales de la sociedad tienen movimiento y su argumento es que los mejores arreglos son el resultado de un libre juego entre aquellas fuerzas, en la esperanza de que los fracasos parciales se vieran más que compensados por éxitos en cualquier sentido, y que al procurar cada uno su propio interés lograrán la mayor felicidad para todos" (I, 289).

La preocupación principal de los grandes pensadores individualistas fue en realidad encontrar un conjunto de instituciones mediante las cuales el hombre podría verse estimulado, por decisión propia y a partir de los motivos que determinan su conducta común, a contribuir en todo lo posible para satisfacer las necesidades de los demás. Descubrieron que el sistema de propiedad privada daba dichos estímulos en un mayor grado de lo que hasta ese momento se había supuesto. Sin embargo, no sostenían que este sistema fuera incapaz de evolucionar, y menos aún, tal como aparece en otra de las distorsiones comunes de sus argumentos, que existía una "armonía natural de intereses" al margen de instituciones concretas. No sólo estaban preocupados por los conflictos de los intereses individuales sino además enfatizaron la necesidad de "instituciones bien construidas" donde las "reglas y principios de los intereses en pugna y de las ventajas comprometidas"[16] reconciliarían los intereses en conflicto sin dar poder a ningún grupo en especial para hacer prevalecer de esta forma sus intereses e ideas por sobre los de los demás.

Hay un punto en estas presunciones sicológicas básicas que de alguna forma es necesario considerar de manera más completa. Como se cree que el individualismo aprueba y estimula el egoísmo humano, esto hace

---

Respecto de todo este tema, consultar Elie Halévy, The Growth of Philosophic Radicalism (1928), esp. pp. 266-70.

También se destaca el contraste de los filósofos escoceses del siglo XVIII con sus contemporáneos franceses en el estudio de Gladys Bryson, *Man and Society: The Scottish Enquiry of the Eighteenth Century* (Princeton, 1945), p. 145. Ella enfatiza que 'todos los filósofos escoceses querían escapar del racionalismo cartesiano, con su énfasis en el intelectualismo abstracto y sus ideas innatas", y repetidamente da énfasis a las tendencias antindividualistas de David Hume (pp. 106, 155), utilizando el término "individualista" en lo que aquí llamamos el falso sentido racionalista. Pero ocasionalmente ella vuelve a caer en el error común de considerarlos como "representativos y típicos del pensamiento del siglo" (p. 176). Aun existe mucha inclinación, principalmente como resultado de la aceptación del concepto germano de Iluminismo, a considerar las ideas de los filósofos del siglo XVIII como similares, mientras que en muchos aspectos las diferencias entre los filósofos franceses e ingleses del período son mucho más acentuadas que sus similitudes. La costumbre común de englobar a Quesnay y Adam Smith, a causa de la antigua creencia de que Smith estaba muy en deuda con los fisiócratas, seguramente tendría que terminar, especialmente luego de probarse su falsedad en los recientes descubrimientos de W. R. Scott. (Consultar su obra *Adam Smith as Student and Professor* (Glasgow, 1937), p. 124). También es importante que se haya consignado que tanto Hume como Smith fueron estimulados en su trabajo por la oposición a Montesquieu. Se puede encontrar algún análisis de interés sobre las diferencias entre los filósofos sociales franceses y británicos del siglo XVIII, aunque un poco distorsionado por la hostilidad del autor para con el "liberalismo económico" de los primeros, en la obra de Rudolf Goldscheid, *Grundlinien zu einer Kritik der Willenskraft* (Viena, 1905), pp. 32-37.

[16] Edmund Burke, *Thoughts and Details on Scarcity (1795), en Works (ed*. World Classics), VI, 15.

que mucha gente no lo acepte y debido a que esta confusión es provocada por una verdadera dificultad intelectual, debemos examinar cuidadosamente el significado de tales presunciones. Por supuesto, no puede haber duda de que en el lenguaje de los grandes pensadores del siglo XVIII el "amor a sí mismo" del hombre, o incluso sus "intereses egoístas", representaba algo así como el "motor universal". Estos términos se referían principalmente a una actitud moral que, pensaron, prevalecería ampliamente. Sin embargo, estos términos no significaban egoísmo en el sentido restringido de preocupación exclusiva por las necesidades inmediatas de uno mismo. El "ego" por el que supuestamente las personas debían preocuparse claramente incluía a la familia y a los amigos. Ninguna diferencia significaba respecto del argumento habría si se hubiera hecho extensivo a todo aquello por lo cual la gente de hecho se preocupa.

Mucho más importante que esta actitud moral, que podía ser considerada como variable, es el hecho intelectual irrefutable que nadie puede esperar cambiar y que es, por sí mismo, una base suficiente para las conclusiones a que llegan los filósofos individualistas. Me refiero a la limitación constitutiva de los intereses y conocimientos del hombre. En efecto, nadie puede llegar a conocer más que una minúscula porción de la sociedad y por lo tanto todo lo que puede ser incluido en sus motivaciones son los efectos inmediatos de sus actos en el ámbito que le es conocido. Las diferencias en las actitudes morales de los hombres son pocas, tienen poca importancia para la organización social, comparadas con lo que la mente de todos los hombres puede efectivamente comprender. El hombre, sea completamente egoísta o el más perfecto altruista, es el centro de un reducido círculo, y las necesidades humanas por las que él "puede" efectivamente preocuparse son una cantidad insignificante de las necesidades de todos los miembros de la sociedad. Por lo tanto, la verdadera interrogante no es que el hombre sea, o deba ser, guiado por motivos egoístas sino que le permitamos orientar sus acciones midiendo las consecuencias inmediatas que él conoce y le interesen o bien que se le imponga hacer lo que parezca apropiado a quienes presumen comprender mejor la importancia de estas acciones para la sociedad.

A la tradición cristiana aceptada que dice que el hombre debe ser libre para seguir "su" conciencia en materias morales si sus acciones han de tener algún mérito, los economistas agregaron que debe ser libre para hacer uso completo de "sus" conocimientos y capacidad; que se le debe permitir tomar decisiones guiado por su preocupación sobre las cosas precisas que "él" conoce y por las que se preocupa, si se espera que haga una gran contribución a los propósitos comunes de la sociedad, tal como es él capaz

de hacerlo. El problema principal que tuvieron fue ponderar cómo estas preocupaciones limitadas, que de hecho determinan las acciones de la gente, pueden convertirse en alicientes efectivos para contribuir voluntariamente en todo lo posible a satisfacer las necesidades situadas fuera de su campo de visión. Lo que los economistas entendieron por primera vez fue que el crecimiento del mercado era una manera efectiva de hacer al hombre partícipe de un proceso más complejo y extenso de lo que él podía comprender, y que a través del mercado se le hacía contribuir a "fines que no eran parte de su propósito".

Era casi inevitable que los autores clásicos, al explicar su punto de vista, utilizaran un lenguaje que estaba destinado a ser malentendido y que por esto se ganaran la reputación de haber exaltado el egoísmo. Rápidamente descubrimos la razón cuando tratamos de volver a exponer el argumento correcto en un lenguaje simple. Si lo expresamos en forma concisa, diciendo que la gente es o debe ser guiada en sus acciones por "sus" deseos e intereses, esto será inmediatamente malentendido o distorsionado, como el argumento falso que dice que la gente es o debiera ser guiada exclusivamente por sus necesidades personales o por intereses egoístas, cuando lo que queremos decir es que se les debiera permitir luchar por lo que ellos estimen bueno.

Otra frase engañosa, utilizada para acentuar un punto importante, es la famosa presunción de que cada hombre conoce mejor sus intereses. Así planteado, ello no es razonable ni necesario para las conclusiones del individualista. La base del argumento correcto es que nadie puede saber "quién" tiene el mejor conocimiento en cuestión y que la única forma en que podemos averiguarlo es a través de un proceso social en que todos puedan averiguar lo que pueden hacer. La suposición fundamental, aquí como en cualquier otro lugar, es la variedad ilimitada de talentos y habilidades humanas y la consecuente ignorancia de cualquier individuo de todo lo que es conocido para todos los otros miembros de la sociedad considerados en conjunto. O, para exponer este argumento fundamental en forma diferente; la Razón humana, con R mayúscula, no existe en el individuo como don disponible para una persona en particular según parece suponerlo el enfoque racionalista, sino que debe ser concebida como un proceso interpersonal en que la contribución de cualquiera es probada y corregida por otros. Este argumento no supone que todos los hombres sean iguales en sus talentos y capacidades naturales, sino solamente que ningún hombre está calificado para dictar el juicio definitivo respecto de las capacidades que otro posea o se le deba permitir utilizar.

Aquí quizá puedo mencionar que sólo porque los hombres son he-

cho desiguales los podemos tratar con igualdad. Si todos los hombres fueran completamente iguales, en sus talentos e inclinaciones, deberíamos tratarlos en forma diferente para conseguir cualquier tipo de organización social. Afortunadamente no son iguales; y es sólo debido a esto que la diferenciación de funciones no necesita ser determinada por la decisión arbitraria de alguna voluntad organizadora sino que, después de crear una igualdad formal de las reglas aplicables de la misma manera a todos, cada individuo encuentra su propio nivel.

Existe una enorme diferencia entre tratar a la gente con igualdad e intentar igualarlos. Mientras que lo primero es la condición de una sociedad libre, lo segundo significa, como lo describe De Tocqueville, "una nueva forma de esclavitud".[17]

A partir del conocimiento de las limitaciones del saber individual y dado que ninguna persona o grupo pequeño de personas pueden conocer todo lo que es conocido por alguien, el individualismo deduce también su principal conclusión práctica: la exigencia de una estricta limitación de todo poder coercitivo o exclusivo. Sin embargo, la oposición está dirigida sólo en contra de la utilización de la "coerción" que origina la organización o asociación, y no contra la asociación como tal. Lejos de oponerse a la asociación voluntaria, el caso del individualista descansa, por el contrario, en que mucho de lo que en opinión de la mayoría puede ser originado sólo mediante la dirección consciente, puede ser mejor logrado a través de la colaboración voluntaria y espontánea de los individuos. Por esto, el individualista coherente debería ser un entusiasta de la colaboración voluntaria, siempre y cuando esto esto no signifique la coerción de otros o conduzca a la investidura de poderes exclusivos.

Por supuesto, el verdadero individualismo no es anarquismo, el que sólo es otro producto del pseudoindividualismo racionalista, a cual se opone. No niega la necesidad del poder coercitivo pero pretende limitarlo, limitarlo a aquellos campos en donde es indispensable prevenir la coerción por otros y en orden a reducir el total de coerción a un mínimo. A pesar de que todos los filósofos individualistas probablemente concuerdan en estas reglas generales, se debe admitir que ellas no siempre son suficientes para su aplicación a casos específicos. No son de gran ayuda la muy mal usada y

[17] Esta frase es utilizada reiteradamente por De Tocqueville para describir los efectos del socialismo, pero es mejor consultar *Oeuvres Completes*, IX (1886), 541, donde dice: "En definitiva, si tuviera que hallar una fórmula general para expresar lo que me parece el socialismo en su conjunto, diría que es una nueva fórmula de la servidumbre". Quizá pueda permitírseme agregar que fue esta frase de De Tocqueville la que me ayudó a escoger el título de uno de mis últimos libros.

mal entendida frase "laissez faire", ni la fórmula aún más antigua de "la protección de la vida, libertad y propiedad". De hecho, en cuanto ambas tienden a sugerir que dejemos las cosas tal como están, pueden ser peor que la inexistencia de una respuesta; sin duda no delimitan los campos deseables o necesarios de actividad gubernamental. Sin embargo, la decisión acerca de si la filosofía individualista puede servirnos como una guía práctica debe depender, por último, de saber si nos permitirá distinguir entre lo que debe y lo que no debe hacer el gobierno.

Algunas reglas generales de este tipo, las cuales son aplicables ampliamente, me parece se desprenden directamente de los principios básicos del individualismo: Si cada hombre va a utilizar su peculiar conocimiento y habilidad para lograr sus objetivos, y si, al hacer esto, va a efectuar una contribución lo más extensa posible para satisfacer las necesidades situadas más allá de su alcance, es necesario, primero, que él tenga una área de responsabilidad claramente delimitada y, segundo, que para él la importancia relativa de los distintos resultados que pueda lograr, correspondan a la importancia relativa que para otros tengan los efectos remotos y desconocidos de su acción.

Analicemos primero el problema de la determinación de una esfera de responsabilidad y dejemos el segundo problema para después. Si el hombre tiene que ser libre para hacer completo uso de su conocimiento o habilidad, la delimitación de las esferas de responsabilidad no debe tomar la forma de un traspaso de fines particulares que él debe lograr. Esto sería posible imponiendo un deber específico y no delimitando una esfera de responsabilidad. Tampoco debe tomar la forma de asignarle recursos específicos seleccionados por alguna autoridad, lo que quitaría la opción de sus manos casi tanto como la imposición de tareas específicas. Si el hombre tiene que ejercer sus propias facultades, debe ser como resultado de sus actividades y cuidando que su esfera de responsabilidad esté determinada. La solución a este problema, el cual ha sido desarrollado gradualmente y que precede al gobierno en el moderno sentido de la palabra, radica en la aceptación de principios formales, de "una norma fija para vivir, común a todos y cada uno de los miembros de esa sociedad",[18] de reglas en las cuales, por sobre todo, se permita al hombre distinguir entre mío y tuyo, para que tanto él como sus congéneres puedan averiguar cuál es la esfera de responsabilidad de cada uno.

---

[18] John Locke, *Two Treatises of Government (1690), Libro II* caps. 4 y 22: "La libertad de los hombres bajo un gobierno consiste en tener una norma fija para vivir, común a todos y cada uno de esa sociedad y dictada por el Poder Legislativo constituido en ella".

El importante contraste que hay entre un gobernar por reglas, cuyo principal propósito es informar al individuo acerca de cuál es la esfera de responsabilidad, dentro de la cual debe planear su propia vida, y un gobernar por órdenes, que impone deberes específicos, se ha tornado tan confuso en daños recientes que es necesario analizarlo un poco más. El contraste envuelve nada menos que la distinción entre la libertad bajo la ley y la utilización de la maquinaria legislativa, sea o no democrática, para abolir la libertad. El punto esencial no es si debiera haber algún tipo de principio guía detrás de las acciones del gobierno, sino que el gobierno debe ser limitado, y obligar a los individuos a observar principios que ellos conocen y pueden tomar en cuenta en sus decisiones. Significa, además, que lo que el individuo puede o no hacer, o lo que puede esperar que hagan o no sus congéneres, no debe depender de ciertas consecuencias remotas e indirectas de sus actos, sino de los resultados inmediatos y fácilmente reconocibles que –se supone– él conoce. El individuo debe tener normas que se refieran a situaciones típicas, definidas en términos conocidos por las personas involucradas y sin atender a efectos distantes de la instancia particular. Tales normas, si se observan regularmente, la mayoría de las veces actuarán de manera beneficiosa, aunque lo hagan en las conocidas excepciones o "casos difíciles que hacen mala a cualquier ley".

El principio más general sobre el cual se basa un sistema individualista es que utiliza la aceptación universal de principios generales como el medio para poner orden en los asuntos sociales. Es lo contrario de un gobierno que se rige por principios. Por ejemplo, un plan reciente para una economía controlada establece como "principio fundamental de su organización... que, en cualquier instancia particular, el medio que mejor sirve a la sociedad debe ser el que prevalezca".[19] Por esto, es una grave confusión hablar de principios cuando todo lo que se quiere decir es que no son éstos los que deben regir, sino la aplicación expedita de lo que la autoridad decrete que sean "los intereses de la sociedad". Los principios son un medio para prevenir discordias entre intereses conflictivos, y no un conjunto de propósitos fijados. Nuestra obediencia a principios generales es necesaria porque no podemos guiar nuestras acciones por medio del conocimiento total y la evaluación de todas las consecuencias. Mientras los hombres no sean omniscientes, el único modo de poder dar libertad al individuo es mediante dichas reglas generales que delimitan la esfera de su propia decisión. No puede haber libertad si el gobierno no se limita a tipos de acción particulares, pero puede, por el contrario, utilizar sus poderes en cualquier

[19] Lerner, op. cit., p. 5.

forma que sirva a objetivos particulares. Como lo señalara Lord Acton tiempo atrás: "Cuando un solo objetivo definido se convierte en el fin supremo del Estado, sea la ventaja de una clase, la seguridad o el poder del país, la felicidad de la mayoría o el apoyo a alguna idea especulativa, el Estado llega a ser, con el tiempo, inevitablemente absoluto".[20]

Pero si nuestra principal conclusión es que un orden individualista debe descansar en la vigencia de principios abstractos y no en la imposición de órdenes específicos, esto aun deja abierta la interrogante acerca del tipo de normas generales que deseamos. Semejante orden limita el ejercicio de poderes coercitivos principalmente a un método, pero aún permite un campo de acción casi ilimitado para que el ingenio humano diseñe el más efectivo conjunto de normas; y, aunque las mejores soluciones a los problemas concretos en la mayoría de los casos tendrán que ser descubiertas por experiencia, hay mucho más que podemos aprender de los principios generales del individualismo con respecto a la naturaleza y los contenidos deseables de tales normas. Hay, en primera instancia, un importante corolario de lo que ya se ha dicho:

Las normas, que están para servir como guías a los individuos en sus propios planes, deberían ser concebidas para regir por períodos largos. Las políticas liberales o individualistas deben ser esencialmente políticas a largo plazo; el estilo actual de concentrarse en los efectos a corto plazo, y de justificar esto mediante el argumento que "a la larga todos estaremos muertos", conduce inevitablemente a confiar en órdenes ajustados a las circunstancias del momento, y no a normas previstas en términos de situaciones típicas.

Sin embargo, necesitamos y obtenemos de los principios básicos del individualismo una ayuda mucho más definida que ésta para la construcción de un sistema jurídico adecuado. La tentativa de hacer que el hombre, mediante la búsqueda de sus intereses, contribuya tanto como sea posible a las necesidades de otros hombres, lleva no sólo al principio general de "propiedad privada"; también nos ayuda a determinar cuáles deberían ser los contenidos de los derechos de propiedad en relación a diferentes tipos de cosas. Para que el individuo tome sus decisiones considerando todos los efectos físicos provocados por su conducta, es necesario que la "esfera de responsabilidad", de la que hemos estado hablando, comprenda tan plenamente como sea posible los efectos directos que tienen sus acciones en beneficio de otra gente y que deriva de las cosas bajo su control. Esto se

[20] Lord Acton, Nationali*ty (*1862), reimpreso en *The History of Freedom and Other Essays* (1907), p. 288.

logra mediante la simple concepción de la propiedad como el derecho exclusivo a utilizar una cosa específica y donde los efectos móviles, lo que los abogados llaman "bienes muebles", están involucrados. Pero suscita problemas mucho más difíciles con relación a la tierra, dado que el reconocimiento del principio de propiedad privada nos ayuda muy poco a saber con precisión qué derechos y obligaciones incluye el título de propiedad. Y cuando observamos problemas de más reciente origen, tales como el control del aire o de la energía eléctrica, o de las invenciones y de las creaciones artísticas o literarias, sólo la vuelta a la "razón fundamental" de la propiedad nos ayudará a decidir cuál deberá ser, en la instancia particular, la esfera de control o responsabilidad del individuo.

No puedo seguir analizando más el fascinante tema de una estructura legal adecuada para un sistema individualista efectivo, ni entrar en la discusión acerca de las numerosas funciones suplementarias que le caben, tales como la asistencia en la difusión de información y en la eliminación de la incertidumbre, verdaderamente evitable,[21] mediante la cual el gobierno puede aumentar en gran medida la eficiencia de la acción individual. Las menciono tan sólo para enfatizar que existen funciones de gobierno (¡y no coercitivas!) además de la simple ejecución de las leyes civiles y criminales, que pueden justificarse completamente en el marco de principios individualistas.

Sin embargo, aun queda un punto por tratar, al cual ya me he referido, pero es tan importante que debo prestarle un poco más de atención. Se trata de que cualquier orden individualista viable debe estructurarse no sólo de forma que las remuneraciones relativas que el individuo puede esperar de los diferentes usos de sus habilidades y recursos correspondan a la utilidad relativa del resultado de sus esfuerzos para otros, sino también que estas remuneraciones correspondan a los resultados objetivos de su esfuer-

---

[21] Las acciones que un gobierno puede tomar oportunamente para reducir la realmente "evitable" incertidumbre de los individuos, es un tema que ha dado pábulo a tantas confusiones que temo dejar la breve alusión del texto sin mayor explicación. El punto es que, mientras es fácil proteger a una persona o grupo determinado contra una pérdida que puede ser provocada por un cambio inesperado, previniendo que la gente advierta el cambio después que ocurrió, lo cierto es que esto simplemente hace que el peso de la pérdida recaiga sobre otros hombros, pero no la previene. Si, por ejemplo, el capital invertido en una planta muy onerosa es protegido contra la obsolescencia prohibiendo la introducción de nuevos inventos, esto aumenta la seguridad de los propietarios de la planta en cuestión, pero priva al público del beneficio de los adelantos. O, en otras palabras, no reduce realmente la incertidumbre de la sociedad como un todo, si hacemos que el comportamiento de la gente sea más pronosticable impidiéndole que se adapte a un cambio imprevisto en su conocimiento del mundo. La única reducción genuina de la incertidumbre consiste en aumentar sus conocimientos; nunca en impedir que la gente haga uso de nuevos conocimientos.

zo y no a méritos subjetivos. Un mercado efectivamente competitivo satisface estas dos condiciones. Pero es con respecto a la segunda que nuestro personal sentido de la justicia se rebela tan frecuentemente contra las decisiones impersonales del mercado. Sin embargo, si el individuo tiene que ser libre para elegir, es inevitable que deba correr el riesgo que implica dicha elección y que, en consecuencia, sea recompensada no de acuerdo a lo bueno o malo de sus intenciones, sino exclusivamente en función del valor de los resultados para los demás. Debemos enfrentar el hecho de que la libertad individual es incompatible con una total satisfacción de nuestros propósitos de justicia distributiva.

De este modo, mientras la teoría del individualismo tiene una contribución definida que hacer a la técnica para construir una estructura legal adecuada y para mejorar las instituciones que han crecido de manera espontánea, su énfasis, por supuesto, está en que la parte de nuestro orden social que pueda o debiera constituir un producto consciente de la razón humana, sea sólo una pequeña parte de todas las fuerzas de la sociedad. En otras palabras, que el Estado, la incorporación de poder dirigido conscientemente y organizado deliberadamente, sea sólo una pequeña parte del organismo mucho más rico que llamamos "sociedad". El Estado debería proporcionar solamente una estructura en la cual la libre colaboración de los hombres (y por esto no "dirigida conscientemente") tenga el máximo de campo.

Esto acarrea algunas consecuencias en las que el verdadero individualismo se mantiene una vez más en aguda oposición con el falso individualismo del tipo racionalista. La primera es que el Estado como organización deliberada, por una parte, y el individuo por la otra, no son considerados como las únicas realidades. En cambio, toda la estructura de asociaciones intermedias debía suprimirse deliberadamente, según la intención de la Revolución Francesa. El verdadero individualismo deja amplio espacio a las convenciones de vínculo social no coercitivo, que son consideradas como factores esenciales para preservar el funcionamiento ordenado de la sociedad humana. La segunda es que el individuo, al participar en los procesos sociales, debe estar alerta y dispuesto a ajustarse a sí mismo a los cambios y someterse a convenciones que no son el resultado de ideas inteligibles, cuya justificación en la instancia particular puede no ser reconocible, y la cual a menudo le pareciera ininteligible e irracional.

No necesito decir mucho acerca del primer punto. Que el verdadero individualismo afirma el valor de la familia y todos los esfuerzos comunes de la pequeña comunidad y grupo, que cree en la autonomía local y en las asociaciones voluntarias, y que verdaderamente descansa en el argumento de que gran parte de la acción coercitiva del Estado puede llevarse a cabo,

en mejor forma, mediante una colaboración voluntaria más acentuada. En esto no puede haber mayor contraste con el falso individualismo, que desea disolver todos estos grupos pequeños en átomos sin más cohesión que las normas coercitivas impuestas por el Estado, convirtiendo todos los lazos sociales en relaciones prescriptivas; en vez de utilizar al Estado principalmente como una protección del individuo contra los poderes coercitivos de grupos más pequeños.

Tan importantes para el funcionamiento de una sociedad individualista son estos grupos más pequeños de hombres, como las tradiciones y convenciones que se desarrollan en una sociedad libre y que, sin ser leyes, establecen normas flexibles que son observadas normalmente, y que permiten predecir con mucha facilidad la conducta de otra gente. La voluntad para someterse a dichas normas, no sólo mientras uno entienda la razón para ello, sino mientras uno no tenga razones definidas para transgredirlas, es una condición esencial para la evolución gradual y el mejoramiento de las normas de vínculo social. La prontitud para someterse a los resultados de un proceso social que nadie ha ideado y cuyas razones nadie puede entender, también son condición indispensable para materializar la posibilidad de eliminar la coacción.[22] Que la existencia de convenciones y tradiciones comunes entre un grupo permitirá a la gente trabajar juntas tranquila y eficientemente, con mucho menos organización formal y coacción que un grupo sin tales lazos es, por supuesto, un lugar común. Pero lo contrario de esto, aunque menos familiar, probablemente no es menos verdadero: que la coerción sólo puede probablemente mantenerse a un mínimo en una sociedad en donde las convenciones y la tradición hayan hecho que el comportamiento del hombre sea en gran medida pronosticable.[23]

---

[22] La diferencia entre el enfoque racionalista y el verdadero individualista queda bien demostrada en las diferentes opiniones expresadas por observadores franceses acerca de la aparente irracionalidad de las instituciones sociales inglesas. Por ejemplo, mientras Henri de Saint-Simon se queja de que "cien volúmenes en folio, en letra chica, no lograrían dar cuenta de todas las incongruencias orgánicas que existen en Inglaterra" (*Oeuvres* de Saint-Simon et d'Enfantin [París, 1865-78], XXXVIII, 179), De Tocqueville replica que "estas curiosidades de los ingleses pudieran tener cierta relación con sus libertades, es algo que no se le pasa por la cabeza".

[23] ¿Es necesario citar a Edmund Burke una vez más para recordarle al lector cuán esencial era para éste el fortalecimiento de reglas morales como una condición para una posible sociedad libre? "Los hombres están calificados para la libertad civil" escribió " en la proporción exacta a su disposición para colocar ataduras morales a sus propios apetitos; en proporción a cómo su deseo de justicia esté por sobre su voracidad; en proporción a cómo su propia firmeza y sobriedad de entendimiento estén por sobre su vanidad y presunción; en proporción a cómo estén más dispuestos a escuchar los consejos del sabio y el bueno, en vez de las lisonjas de los bribones" (*A Letter to a Member of the National Assembly* (1791), en *Works* (World's Classics ed.), IV, 319).

Esto me lleva a mi segundo punto: En una sociedad compleja, donde los efectos de la acción de cualquiera van más allá de su posible rango de visión, el individuo tiene la necesidad de someterse a las fuerzas anónimas y aparentemente irracionales de esa sociedad. Tal sometimiento debe incluir no sólo la aceptación de las reglas de conducta válidas, sino también una disposición para ajustarse a cambios que pueden afectar profundamente su fortuna y oportunidades, por causas que le pueden ser completamente incomprensibles. Es contra éstas que el hombre moderno tiende a rebelarse, a menos que su necesidad pueda demostrar que descansa sobre "la razón esclarecida y demostrable a cada individuo". Sin embargo, es justamente aquí que el anhelo natural de claridad produce exigencias ilusorias que ningún sistema puede satisfacer. El hombre dentro de una sociedad compleja sólo puede tener opción entre ajustarse a lo que le deben parecer las fuerzas ciegas del proceso social o, por el contrario, obedecer las órdenes de un superior. Mientras conozca sólo la dura disciplina del mercado, bien puede encontrar preferible ser dirigido por algún otro cerebro humano inteligente; pero, cuando lo intenta, pronto descubre que lo anterior le dejaba por lo menos una opción, mientras que la última no le deja ninguna, y que es mejor tener una opción entre varias alternativas desagradables que ser obligado a elegir una.

La renuencia a tolerar o respetar cualquier fuerza social que no sea reconocida como el producto de una concepción inteligente, lo que es una causa muy importante para el actual deseo de una planificación económico-globalizadora, es verdaderamente sólo un aspecto de una tendencia más general. Nos encontramos con esa misma tendencia en el campo moral y de las convenciones, cuando se intenta sustituir los lenguajes existentes por un lenguaje artificial, y en toda actitud moderna hacia procesos que gobiernen el crecimiento del conocimiento. La creencia de que sólo un sistema sintético de moralidades, un lenguaje artificial, o incluso una sociedad artificial puede justificarse en una era de ciencia, así como también la creciente reticencia a someterse a cualquier regla moral cuya utilidad no sea demostrada racionalmente, o a conformarse con las convenciones cuya racionalidad no sea conocida, son manifestaciones de la misma opinión básica que postula que toda la actividad social sea visiblemente parte de un solo plan coherente. Ellas son los resultados del mismo "individualismo" racionalista que desea ver en todo el producto de la razón individual consciente. Sin embargo, semejante actitud no es ciertamente producto del verdadero individualismo y puede incluso terminar con un sistema libre y verdaderamente individualista. La gran lección que nos enseña la filosofía individualista a este respecto es que puede no ser difícil destruir las formaciones espontá-

neas, bases indispensables de una civilización libre, pero puede estar más allá de nuestro poder reconstruir deliberadamente tal civilización una vez que estos cimientos sean destruidos.

El punto que estoy tratando de analizar está muy bien ilustrado por la aparente paradoja de que los alemanes, comúnmente considerados muy dóciles, sean también a menudo descritos como individualistas. Con algo de verdad, este así llamado individualismo alemán es con frecuencia representado como una de las causas por las cuales los alemanes nunca han tenido éxito en el desarrollo de instituciones políticas libres. En el sentido racionalista del término, por su insistencia en el desarrollo de personalidades "originales", que son desde todo punto de vista el producto de la opción consciente del individuo, la tradición intelectual alemana verdaderamente favorece una suerte de "individualismo" poco conocido en otras partes. Recuerdo bien cuán sorprendido, e incluso impactado, quedé cuando siendo un joven estudiante, en mi primer contacto con ingleses y americanos, descubrí su gran disposición a conformarse con las cosas superficiales y comunes y no, como me parecía natural, a estar orgullosos de ser diferentes y originales en muchos aspectos. Si se duda acerca de la significación de dicha experiencia personal, la encontrarán completamente confirmada en la mayoría de los análisis alemanes acerca, por ejemplo, del sistema inglés de los "public schools", así como también la hallarán en el famoso libro de Dibelius sobre Inglaterra.[24] Reiteradamente se encontrarán con la misma sorpresa acerca de esta tendencia hacia la conformidad voluntaria y la verán contrastada con la ambición del joven alemán a desarrollar una "personalidad original", que en todo sentido expresa lo que él ha llegado a considerar como correcto y verdadero. Este culto a la individualidad distinta y diferente tiene, por supuesto, raíces profundas en la tradición intelectual germana y, a través de la influencia de algunos de sus más grandes exponentes, especialmente Goethe y Wilhelm von Humboldt, se ha hecho sentir y se puede ver claramente en *Liberty* de J. S. Mill.

Esta clase de "individualismo" además de no tener nada que ver con el individualismo verdadero, puede significar un grave obstáculo para el tranquilo desarrollo de un sistema individualista. Una pregunta debe seguir vigente que es si una sociedad libre o individualista puede funcionar con éxitos cuando la gente es demasiado "individualista" en el falso sentido, o cuando está demasiado renuentes a conformarse con las tradiciones y convenciones, y cuando rehúsan reconocer cualquier cosa que no esté concebida conscientemente o que no pueda mostrarse como racional para

[24] W. Dibelius, *England* (1923), pp. 464-68 de 1934.

cada individuo. Es comprensible que este tipo de "individualismo" a menudo haya hecho que la gente de buena voluntad pierda toda posibilidad de lograr orden en una sociedad libre y que incluso las haya inducido a pedir un gobierno dictatorial con poder para imponer en la sociedad el orden que no producirían ellas mismas.

En Alemania, en particular, esta preferencia por la organización deliberada, y el correspondiente desdén por lo espontáneo y lo fuera de control, se vio apoyada con gran fuerza por la tendencia hacia la centralización que produjo la lucha por la unidad nacional. En un país donde las tradiciones eran esencialmente locales, la pugna por la unidad implicaba una oposición sistemática a casi todo lo que fuera crecimiento espontáneo y su consiguiente sustitución por creaciones artificiales. Es que, como lo ha descrito recientemente un historiador, los alemanes han estado en "desesperada búsqueda de una tradición que no poseían",[25] y han terminado por crear un Estado totalitario que los obligó a aceptar una situación que les parecía necesaria. Lo ocurrido no debería, quizás, habernos sorprendido tanto.

Si es verdad que la progresiva tendencia hacia el control central de todos los procesos sociales es el resultado inevitable de una aproximación que insiste en que todo debe ser planeado y efectuado de acuerdo a ese plan, y mostrar así un orden reconocible, también es cierto que esta tendencia tiende a crear condiciones en las cuales sólo un gobierno central todopoderoso puede preservar el orden y la estabilidad. La concentración de todas las decisiones en las manos de la autoridad misma produce una situación en la cual la estructura de la sociedad es impuesta por el gobierno y donde los individuos se han convertido en unidades intercambiables, sin ninguna otra relación definida o durable que aquellas determinadas por la organización total. En términos de los sociólogos modernos, este tipo de sociedad ha llegado a conocerse como "sociedad de masas", un nombre en cierto modo engañoso, ya que los atributos característicos de este tipo de sociedad no son tanto el resultado de simples números sino de la carencia de una estructura espontánea distinta a la prescrita por la organización deliberada, una incapacidad para deducir sus propias diferenciaciones y una consecuente dependencia del poder que deliberadamente la moldea y la define. Está en relación con números sólo en la medida en que en las grandes naciones, el proceso de centralización alcance pronto un punto donde la organización creada desde las altas esferas asfixie las formaciones espontáneas que están fundadas en contactos más estrechos y más íntimos que aquellos que pueden existir en toda la unidad.

---

[25] E. Vermeil, *Germany"s Three Reichs* (London, 1944), p. 224.

No es sorprendente que en el siglo XIX, cuando estas tendencias llegaron a ser claramente visibles por primera vez, la crítica a la centralización llegó a ser una de las preocupaciones principales de los filósofos individualistas. Esta oposición se ve particularmente resaltada en las obras de los dos grandes historiadores que escogí antes como los más importantes representantes del verdadero individualismo en el siglo XIX, De Tocqueville y Lord Acton; y encuentra expresión en las profundas simpatías de ambos por los países pequeños y por la organización federal de amplias unidades. Ahora existen mejores razones para pensar que los países pequeños pueden dentro de poco llegar a ser los últimos oasis que preservarán una sociedad libre. Puede ser ya demasiado tarde para detener el curso fatal de la progresiva centralización en los países más grandes, que están encaminados a producir aquellas sociedades de masas en las cuales el despotismo finalmente viene a aparecer como la única salvación. Si los países pequeños logran escapar, dependerá en definitiva de su inmunidad al veneno del nacionalismo, el cual es una inducción y un resultado de aquel mismo esfuerzo por lograr una sociedad conscientemente organizada desde las altas esferas.

La actitud del individualismo hacia el nacionalismo, que intelectualmente es sólo un hermano gemelo del socialismo, merecería una discusión especial. Aquí sólo puedo señalar que la diferencia fundamental entre lo que en el siglo XIX era considerado liberalismo en el mundo de habla inglesa y lo que se entendía por tal en el continente europeo, está estrechamente conectado con su descendencia del verdadero individualismo y el falso individualismo racionalista, respectivamente. Era sólo el liberalismo en el sentido inglés el que generalmente se oponía a la centralización, al nacionalismo y al socialismo, mientras el liberalismo generalizado en Europa favorecía a los tres. Sin embargo, debería agregar que, en éste como en muchos otros aspectos, John Stuart Mill, y el posterior liberalismo inglés derivado de él, pertenece al menos tanto a la tradición europea como a la inglesa; y no conozco discusión más esclarecedora acerca de estas diferencias básicas que la crítica de Lord Acton acerca de las concesiones que Mill había hecho a las tendencias nacionalistas del liberalismo europeo.[26]

Existen otros dos puntos de diferencia entre ambas mociones acerca del individualismo, que también están bien ilustrados en la postura adoptada por Lord Acton y De Tocqueville sobre democracia e igualdad, respecto de tendencias que se hicieron prominentes en su época. El verdadero indivi-

---

[26] Lord Acton, *Nationality (*1862), reimpreso en *The History of Freedom, pp. 270-300*.

dualismo no sólo cree en la democracia sino que puede asegurar que los ideales democráticos surgen de los principios básicos del individualismo. Sin embargo, mientras el individualismo afirma que todo gobierno debería ser democrático, no tiene una fe ciega en la omnicompetencia de las decisiones de la mayoría; en particular rehúsa admitir que "el poder absoluto puede ser, mediante la hipótesis del origen popular, tan legítimo como la libertad constitucional".[27] El verdadero individualismo cree que bajo una democracia, no menos que bajo cualquiera otra forma de gobierno, "la esfera de mandato impuesto debería restringirse dentro de los límites fijados".[28] Se opone particularmente a la más ominosa y peligrosa de todas las malas interpretaciones actuales de democracia, la creencia de que debemos aceptar como verdaderos y obligatorios para el desarrollo futuro los puntos de vista de la mayoría. Aunque la democracia esté fundada en la convención de que el punto de vista de la mayoría decide en una acción común, eso no significa que la que actualmente es la opinión de la mayoría debiera convertirse en el punto de vista aceptado por todos, aunque fuese necesario para lograr los propósitos de la mayoría. Por el contrario, la justificación de la democracia descansa en el hecho de que, con el tiempo, lo que en un momento es la opinión de una pequeña minoría, puede convertirse en la opinión de la mayoría. Creo, verdaderamente, que una de las interrogantes más importantes, para la cual la teoría política tendrá que elaborar una respuesta en el futuro próximo, es encontrar una línea de demarcación entre el campo donde las opiniones de la mayoría deban ser obligatorias para todos y en el campo donde, por el contrario, la posición de la minoría debiera permitirse para producir resultados que satisfagan mejor una exigencia del público. Ante todo, estoy convenido de que, cuando se comprometen los intereses de una rama particular del comercio, la opinión de la mayoría siempre será reaccionaria, o estacionaria, y que el mérito de la competencia es que precisamente le da a la minoría una oportunidad para convencer. Cuando pueda hacerlo de esta forma sin ningún poder coercitivo, siempre debería tener ese derecho. No puedo resumir mejor esta actitud del verdadero individualismo hacia la democracia sin antes citar, una vez más, a Lord Acton, quien escribió: "el verdadero principio democrático, que nadie tendrá poder sobre el pueblo, se interpreta como que nadie será capaz de limitar o de eludir su poder. El verdadero principio democrático, que al pueblo no se le obligará a hacer lo que no le gusta, se interpreta como que no se le pedirá nunca que

---

[27] Lord Acton, "Sir Erskine May's Democracy in Europe" (1878) reimpreso en *The History of Freedom,* p. 78.

[28] Lord Acton, *Lectures on Modern History (1906), p. 10.*

tolere lo que no le gusta. El verdadero principio democrático, según el cual la voluntad de cada hombre será tan libre como sea posible, se interpreta como que la libre voluntad del pueblo colectivo no se verá impedida en nada".[29]

Sin embargo, al volver al tema de la igualdad, se debería decir de inmediato que el verdadero individualismo no es igualitario en el moderno sentido de la palabra. No encuentra razón para tratar de hacer igual a gente que es distinta, en lugar de tratarlos con igualdad. Aunque el individualismo se opone profundamente a todo privilegio prescriptivo, a toda protección, mediante la ley o la fuerza, de cualquier derecho que no esté basado en las normas aplicables de igual forma a todas las personas, también niega al gobierno el derecho a limitar lo que el capaz o afortunado pueda lograr. Se opone igualmente a cualquier limitación rígida de la posición que los individuos pueda lograr, ya sea que este poder sea utilizado para perpetuar la desigualdad o para crear igualdad. Su principio fundamental es que ningún hombre, o grupo de hombres, debería tener el poder para decidir sobre el status de otro hombre, y considera esto como una condición para la libertad tan esencial que no debe ser sacrificada para la gratificación de nuestro sentido de justicia o de nuestra envidia.

Desde el punto de vista del individualismo, no parecería existir justificación alguna para hacer que todos los individuos empezaren en el mismo nivel, impidiéndoles beneficiarse de las ventajas que no han ganado, tal como el haber nacido de padres que son más inteligentes o más concienzudos que el promedio. En este punto, el individualismo es verdaderamente menos "individualista" que el socialismo, ya que reconoce en la familia una unidad tan legítima como el individuo; y lo mismo vale para otros grupos, tales como comunidades lingüísticas o religiosas, las cuales mediante sus esfuerzos comunes pretenden preservar para sus miembros niveles materiales o morales diferentes a los del resto de la población. De Tocqueville y Lord Acton están plenamente de acuerdo en este aspecto. "Democracia y socialismo", escribió De Tocqueville, "no tienen nada en común, sino una palabra, igualdad. Pero es preciso advertir la diferencia: mientras la democracia busca la igualdad en libertad, el socialismo busca la igualdad en restricción y esclavitud".[30] Y Acton se unía a él en la creencia de que "la causa más profunda de que la Revolución Francesa fuese tan desastrosa para la

---

[29] Lord Acton, "Sir Erskine May"s Democracy in Europe", reimpreso en *The History of Freedom*, pp. 93-94.

[30] Alexis de Tocqueville, *Oeuvres complètes*, IX, 546.

libertad, fue su teoría acerca de la igualdad"[31] y que "la gran oportunidad jamás dada al mundo fue desbaratada porque la pasión por la igualdad hizo vana toda esperanza de libertad".[32]

Podríamos seguir discutiendo durante mucho tiempo acerca de otras diferencias que separan las dos corrientes de pensamiento las que, a pesar de llevar el mismo nombre, están divididas por principios fundamentales opuestos. Pero no me debo permitir apartarme demasiado de la tarea de buscar la fuente de la confusión que ha resultado de esto y de demostrar que existe una tradición coherente, se esté o no de acuerdo conmigo, de "verdadero" individualismo, que es en todo caso la única clase de individualismo que estoy preparado para defender y que, en realidad, creo, es el único que puede defenderse de manera consistente. De modo que, permítanme volver, para concluir, a lo que dije al comienzo: la actitud fundamental del verdadero individualismo es la humildad hacia los procesos mediante los cuales la humanidad ha logrado cosas que no han sido concebidas ni entendidas por ningún individuo y que son en realidad más grandes que las mentes individuales. La gran pregunta en este momento es si a la mente del hombre se le permitirá continuar creciendo como parte de este proceso o si la razón humana se va a poner sus propias ataduras.

Lo que el individualismo no enseña es que la sociedad es más grande que el individuo sólo en cuanto ella sea libre. En tanto esté controlada o dirigida, queda limitada a los poderes de mentes individuales que la controlan o la dirigen. Si la arrogancia de la mente moderna, que no respeta nada que no esté conscientemente controlado por la razón individual, no aprende a detenerse a tiempo, podemos, como nos lo advirtió Edmund Burke, "estar muy seguros de que todo alrededor nuestro disminuirá gradualmente, hasta que finalmente nuestras preocupaciones se contraigan hasta alcanzar las dimensiones de nuestras mentes". □

---

[31] Lord Acton, "Sir Erskine May"s Democracy in Europe", reimpreso en *The History of Freedom*, p. 88.

[32] Lord Acton, "The History of Freedom in Christianity" (1877) reimpreso en *The History of Freedom*, p. 57 y en *Estudios Públicos* Nº 14, p. 261.

DESMENTIDO

LA POLÍTICA MINERA CHILENA: RESPUESTA A RADOMIRO TOMIC*

Arturo Marín Vicuña**

Desmiento la afirmación del señor Radomiro Tomic Romero *(Estudios Públicos* N° 21, Verano 1986, p. 48), que dice: "En los más altos foros internacionales, incluyendo la City de Londres, en que se reunieron los dos mil hombres de negocio más prominentes de Europa y el mundo, el Ministro de Minería de Chile, de ese entonces, definió la nueva "filosofía" que servía de fundamento a la "nueva política chilena del cobre". Esta nueva "filosofía" parte de la base de que el progreso científico y tecnológico amenaza con dejar al cobre como metal obsoleto —"igual como había ocurrido con el salitre"—, que ante esa perspectiva, la nueva política chilena era la de facilitar la mayor extracción y exportación de cobre en el menor tiempo posible; que, en atención a que Chile carecía del capital y la tecnología necesarios para acelerar la explotación del cobre en estos términos, el gobierno estaba dispuesto a dar a los inversionistas extranjeros interesados en producir y exportar cobre desde Chile, todas las garantías necesarias asignándoles rango constitucional e incluyendo 'el riesgo jurídico' ".

En mi calidad de jefe de gabinete del Ministro de Minería de la época, guardo el texto auténtico del discurso que él pronunciara en la Bolsa de Metales de Londres el día 13 de octubre de 1981 y me permito transcribir sus siguientes párrafos, que conciernen al tema, los cuales he numerado.

"1 En este contexto general se está implementando una nueva política minera diseñada para desarrollar nuestros recursos naturales dentro del marco de una economía de mercado libre abierta al comercio internacional, y a la inversión extranjera.

* *Estudios Públicos* N° 21, Verano 1986.

** Abogado, Universidad Católica. Pro Secretario del Consejo de Estado.

2 Chile es el tercer productor de cobre en el mundo, precedido sólo por los Estados Unidos y la Unión Soviética. Más aun, tiene la cuarta parte de las reservas conocidas de cobre en el mundo. La producción anual de cobre en Chile excede el millón de toneladas métricas, alcanzando al 17% de la producción mundial y al 25% del comercio mundial de cobre. Es importante señalar que, en general, nuestros yacimientos tienen los menores costos de explotación del mundo, lo que nos otorga una clara ventaja comparativa en esta actividad.

3 Chile es también un importante productor de oro, plata, hierro y molibdeno, el segundo productor de yodo y poseedor del 40% de las reservas mundiales de litio.

4 La minería es probablemente el área de mayor riqueza potencial que tiene Chile. Su crecimiento acelerado es fundamental para que el país pueda mantener la meta de doblar la tasa histórica de crecimiento del producto nacional.

5 Hay quienes sostienen con énfasis el argumento de que los países ricos en recursos naturales deberían guardar esos recursos para el futuro. Nosotros, por el contrario, creemos que un país que tiene recursos mineros en gran magnitud debe explotarlos aceleradamente, por varias razones. En primer lugar, la ciencia económica enseña que, lo demás constante, el valor de los recursos explotados hoy es mayor que el de los explotados mañana. Si la tasa de descuento es 7%, cada 10 años el valor del dinero se divide aproximadamente por dos sólo por efecto-tiempo. Dado el valor que tiene el tiempo en todo proceso económico, una responsabilidad básica de un gobierno es asegurarse que los recursos económicos disponibles se utilicen en aumentar el ritmo de desarrollo del país.

6 En segundo lugar, los minerales no tienen valor por sí mismos, sino por su posibilidad de uso. Esta es determinada por la situación tecnológica y coyuntural que se vive. Como dicha situación es básicamente dinámica, cualquier recurso "guardado" para el futuro puede correr el riesgo de perder su valor económico, por ejemplo, por sustitución en el consumo o en la producción. Con perspectiva histórica, se pueden comprobar los riesgos de obsolescencia de un recurso natural, como lo demuestra el caso de nuestro salitre natural.

7 En tercer lugar, consideramos que es un deber de equidad transformar nuestros recursos naturales en la única riqueza que con certeza tiene valor permanente, el capital humano, el cual se acrecienta fundamentalmente por medio de la inversión en educación, salud y nutrición. Debemos usar los recursos tributarios derivados de la explotación de nuestros recursos naturales para eliminar la extrema pobreza y elevar el nivel educacional de nuestro pueblo.

8 Este proceso de desarrollo acelerado del sector minero será llevado a cabo en un régimen de minería mixta, en que coexisti-

rán empresas estatales y empresas privadas sometidas a reglas del juego comunes. Por una parte, Codelco, el productor de cobre más grande el mundo, permanecerá bajo la administración del Estado. Por otra, creemos que la exploración y explotación de nuevos yacimientos mineros deben ser llevados a cabo por la empresa privada.

9 Es una falacia sostener que el carácter de no renovable de un recurso minero, exige que el Estado lleve a cabo directamente su producción. Por supuesto, el recurso se puede agotar esté en explotación estatal o privada. Además, el hecho de reservar la producción de un mineral exclusivamente al Estado generalmente obstaculiza el desarrollo del recurso, aun en sus momentos de mayor ventaja. La falta de acuerdo político, la existencia de otros proyectos que puedan ser electoralmente más rentables y una escasez de capital de inversión a menudo producen el efecto de hacer que se pierda la oportunidad de explotar el mineral.

10 Hay que destacar enfáticamente que el Estado puede asegurarse una legítima participación en las utilidades de la explotación minera con la herramienta tributaria en forma mucho más eficiente y menos riesgosa que con la actividad productiva estatal,

11 Por otra parte, se objeta a veces la participación del capital extranjero en la explotación de recursos mineros, desconociendo que nuestros países necesitan de capital extranjero para acelerar su desarrollo. El crédito externo no basta como la única fuente de capital porque hay un límite a la deuda externa, y porque la inversión extranjera no sólo incluye capital sino también tecnología, capacidad empresarial y conocimiento de mercados internacionales.

12 Si al Estado le interesa hacer un manejo estratégico de un producto determinado, por ejemplo uranio, la manera más eficiente y responsable de hacerlo es declararlo de libre denunciabilidad y establecer un derecho de primera opción de compra para el Estado, a precio de mercado. Con esta nueva fórmula, los particulares tendrían la libertad de explorar y explotar los recursos con la restricción de que, una vez que lleguen a cierto grado de elaboración, ellos puedan ser adquiridos por el Estado".

El texto habla por sí solo. En los párrafos transcritos queda claro que el gobierno chileno tuvo en cuenta varias y contundentes razones para definir su política minera. También queda demostrado que las frases del Sr. Tomic no tienen base en ese texto.

Es muy distinto abogar por la "mayor extracción de cobre en el menor tiempo posible" sin consideración alguna de rentabilidad, que postular un desarrollo acelerado de la minería del cobre basado en que económica y socialmente así conviene al país. Además, del

párrafo 6 queda claro que la alusión a la obsolescencia (que el señor Tomic eleva a "la base de la que parte la política") consiste en que se "puede" correr el riesgo de perder valor económico, y no a que vaya a ser necesariamente así. Y, aunque algo de ello ha ocurrido con la importante sustitución del metal que está operando en la industria de las telecomunicaciones, nunca la autoridad chilena ha señalado como base de sus decisiones ese riesgo como cierto, es decir, una obsolescencia del cobre que se haya anticipado o previsto a fecha fija.