

ESTUDIOS PUBLICOS

Nº 17 VERANO 1985

- Giovanni Sartori**
*La Influencia de los Sistemas
Electtorales*
- Oscar Mertz**
Política Democrática Liberal
- Carlos Ruiz**
*Contribución de C. B. Macpher-
son a la Teoría Democrática*
- Sheldon L. Richman**
Comunismo de Guerra a la NEP
- Dominique Hachette**
Política Arancelaria
- Hernán Cheyre**
Finanzas Públicas 1984-1989
- Enrique Barros**
*Legislación y Práctica de la Li-
bre Competencia*
- Mark Falcoff**
Somoza, Sandino y EE. UU.
- Alfredo Jocelyn-Holt**
*Conciencia Pública: Lastarria
y Sarmiento*
- Leonard Read**
Ejercicios de Imaginación
- Fernando Moreno**
*Debate sobre la Teología de la
Liberación*
-

DOCUMENTO

Joseph Card. Ratzinger
*Algunos Aspectos de la Teolo-
gía de la Liberación*

CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS

ESTUDIO

LA INFLUENCIA DE LOS SISTEMAS ELECTORALES*

Giovanni Sartori**

Los países jóvenes que no tienen un sistema de partidos estructurado y adoptan un sistema electoral de representación proporcional (más de un representante por distrito) se autoimponen condiciones poco favorables para superar la atomización partidista y lograr una consolidación. Una fórmula electoral fuerte (por ejemplo, un representante por distrito) tiene un efecto reductivo respecto de los partidos distrito por distrito (efecto local) por cuanto los que se sitúan bajo la simple mayoría o bajo la cuota tienden a desaparecer. Ello tendrá, además, un efecto reductivo a escala nacional, salvo que haya partidos fuertes que sean diversos en los distintos distritos, lo cual con frecuencia se produce en virtud de motivos regionalistas, étnicos, lingüísticos, religiosos e ideológicos. Por consiguiente, un sistema electoral pluralista, por ejemplo, de un solo representante por distrito, en el largo plazo tiende a producir una competencia bipartidista nacional si el electorado refractario a la presión del sistema electoral queda disperso en proporciones que están por debajo de la pluralidad en los diversos distritos, pues en tal caso serán los mismos dos partidos los contendores relevantes en todos los distritos del país.

Un sistema electoral proporcional (más de un representante por distrito, generalmente asociado a la representación proporcional más posible también con sistemas de simple mayoría o mayoría relativa) no causa la multiplicidad de partidos, sino que la refleja. De haber un sistema estructurado de competencia bipartidista, la representación proporcional no ge-

* Este trabajo aparecerá próximamente en el libro *Electoral Laws and Their Political Consequences*, editado por Bernard Grofman y Arend Lijphart, Agathon Press. Publicado con la debida autorización.

** Profesor de Ciencia Política, Universidad de Columbia. Su libro más importante es *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Nueva York: Cambridge University Press 1976.

nera su disolución y reemplazo por un número mayor de partidos. Los métodos proporcionales no tienen efectos de multiplicación o fragmentación sino que de transparencia.

El trabajo examina: 1) distritos plurales de un solo miembro; y 2) distritos de representación proporcional multimiembros (elegidos, entonces, mediante alguna fórmula matemática que permita transformar votos en bancas). La representación proporcional puede ser más o menos pura o proporcional. La regla empírica es que mientras menos representantes se elijan por distrito, menor será la proporcionalidad e, inversamente, a mayor número de representantes por distrito, mayor la proporcionalidad.

El autor concluye que el efecto de las leyes electorales es, en suma, generar las siguientes tendencias: 1) Las fórmulas electorales pluralistas (un representante por distrito) facilitan un formato de dos partidos e, inversamente, obstruyen el multipartidismo; y 2) Las fórmulas de representación proporcional (más de un miembro por distrito) facilitan el multipartidismo e, inversamente, es difícil que conduzcan a un bipartidismo si éste no existía de antemano.

Los efectos de los sistemas electorales no pueden ser evaluados sin considerar paralelamente las propiedades de manipulación del sistema de partidos en cuanto tal. Pues, también el tipo de sistema de partidos que exista condiciona en importante medida la actitud de los votantes.

I

En gran parte de la filosofía contenida en la literatura científica, las "leyes", es decir, las generalizaciones de tipo causal, expresadas en forma semejante a leyes que resisten la falsificación, son presentadas como lo distintivo de la ciencia. Si no hay leyes, no hay ciencia. Curiosamente, sin embargo, mientras más reclamaba la ciencia política un status científico a partir de los años 50 de este siglo, más parecía ir dejando de lado la búsqueda de "leyes". ¿Se deberá esto a que los científicos políticos asumen la postura metodológica de que el comportamiento humano no puede ser reducido a generalizaciones con carácter de leyes? Indudablemente que una gran mayoría de los profesionales de la ciencia política no optan por tal renuncia. Si lo hicieran, tendrían que explicar, entre otras cosas, por qué la economía —incuestionablemente una ciencia social y no una ciencia física— busca y logra formular "leyes". La más socorrida excusa del científico social es que la política es más difícil que la economía. Personalmente, pienso que la política es realmente más difícil, o, para decirlo mejor, que el estudiante de ciencia política se halla en desventaja en relación al estudiante de economía (Sartori, 1979: 54-55). Aun así, en el ámbito de la política realmente tenemos casos en que parecería que las generalizaciones tipo-leyes son manejables y relativamente fáciles de formular. Uno de dichos casos lo constituyen las "leyes de Duverger" acerca de la influencia de los sistemas electorales sobre el número de partidos. Pero por espacio de tres décadas la preocupación de la profesión parece haber si-

do descartarlas, no concederles una nueva y mejorada oportunidad. El propósito de este ensayo, sin embargo, no es tanto discutir a Duverger, sino que más bien usar sus leyes y la consiguiente discusión que provocaron como un estudio que eche luz sobre las paradójales vaguedades de una ciencia "sin leyes", que ha estado desesperadamente reclamando el status de ciencia mientras ha soslayado con idéntica tenacidad la búsqueda de generalizaciones semejantes a leyes.

1 La Formulación de Duverger

Las leyes de Duverger ciertamente se atienen al requerimiento de la parquedad.¹ No caigamos en equívocos respecto del motivo por el cual Duverger no llama "leyes" a sus proposiciones semejantes a leyes, y dejemos las cosas con sólo señalar que él indudablemente las concibe como tales.² Comprendiendo esto, la primera ley dispone: "El sistema de vuelta única de mayoría (pluralidad) tiende al dualismo partidista". La segunda ley prescribe: "El sistema de doble vuelta (mayoría) y el de representación proporcional, tienden al

- 1 Fueron formuladas por vez primera por Duverger (1950) y luego reproducidas por el mismo Duverger (1951). Mis referencias son a la segunda edición francesa de 1954 de *Les Partis Politiques* (Duverger, 1954). No se emplea la traducción inglesa de Barbara y Norbert North (Duverger, 1963) porque es imprecisa en algunos puntos claves, e incluso engañosa.
- 2 Contra Riker véase: Duverger "distinguió exactamente entre la ley (la primera) y la hipótesis, que previamente había sido a menudo erróneamente interpretada como duales de cada otro" (1982: 758). Pero es Riker, me temo, quien está equivocado por haber seguido la traducción de los North (nota anterior), pues Duverger jamás dice "hipótesis"; su término general, de haber alguno, es esquemas, y él efectivamente trata sus "esquemas" como duales (véase, p. ej., Duverger, 1954: 269). La única razón que sostiene la afirmación de Duverger respecto de que su primer esquema es "el más cercano a una verdadera ley sociológica" (1954: 247) es de carácter contrafactual: "En parte alguna del mundo, la representación proporcional ha producido o mantenido un sistema de dos partidos" (276). Debido a que en el hecho estaba equivocado (Austria tenía representación proporcional y un sistema bipartidista), no nos queda sino señalar que no subsiste ninguna otra diferencia entre los dos esquemas en el procedimiento real de Duverger. Simplemente es tan dogmático en relación a la representación proporcional como lo es en relación al pluralismo: "Es cosa segura que la representación proporcional siempre coincide con el multipartidismo" (276, y, en forma similar, 279, 281, 283). "La marcada distinción" que sostiene buena parte del argumento de Riker no puede ser hallada en parte alguna; en todo caso, Duverger tiene bastante más dificultad en soslayar vía la explicación las excepciones a su primer esquema (ley) que al segundo.

multipartidismo".³ Debiera reconocerse debidamente el hecho de que un primer intento difícilmente resultará concluyente, que su valor es primordialmente un valor estimativo. Aun así, la debilidad del tratamiento de Duverger resulta sorprendente.

En primer lugar, Duverger presupone que una relación causal puede ser garantizada por una correlación, es decir, él nunca nos da la impresión de percibir la diferencia entre "causa de" y "asociado con, relacionado con". En segundo lugar, y esto es todavía más importante, una ley (generalización causal) es verificable si, y sólo si, la causa y el efecto quedan claramente especificados, cuando el efecto de la primera ley (dualismo partidista) es todo lo impreciso que puede ser, y el efecto de la segunda ley (multipartidismo) también presenta una excesiva imprecisión. El que el "dualismo" de Duverger constituye una noción tipo acordeón ha sido destacado ya muchas veces y no requiere de una nueva revisión. Basta con recordar que cierto número de países (p. ej.: Australia, Canadá, Alemania Federal, Italia) son declarados en determinado punto como "dualistas" o "bipartidistas" y en otros puntos como tripartidistas, cuatripartidistas, pentapartidistas, hexapartidistas y octopartidistas, respectivamente (Duverger, 1954: 240, 241, 253, 276). Las leyes dan por cierto un efecto sobre el número de partidos; pero Duverger nunca se ciñe a ninguna regla de recuento consecuente. En ocasiones contabiliza todos los partidos de acuerdo a su valor nominal; en otras, desecha algunos partidos por locales, por partidos a medias, por pasajeros (en el largo plazo) o por otras irregularidades menores. En suma: dado que el efecto del factor causal presupuesto no es nunca aclarado, Duverger puede con demasiada facilidad adecuar sus pruebas para que resulten positivas. Aun así, sus leyes siguen menoscabadas por excepciones que Duverger confronta sobre una base meramente ad hoc.

En tercer lugar, su segunda ley es tan ambigua como enigmática. No solamente está precedida por dilatados descargos concernientes a la dificultad de definir su supuesto efecto, esto es, el "multipartidismo" (Duverger, 1954: 258-59), sino que es defendida sobre

3 Respectivamente, en Duverger 1954: 247 y 269. La traducción inglesa (Duverger, 1963: 217) de la primera ley traduce *tend aux* por "favores" y realmente yerra al traducir *dualisme des partis* por "sistemas de dos partidos". Es permisible y apropiado, en cambio, traducir el *majoritaire* de Duverger por "sistema de pluralidad", pues es claro que quiere decir "mayoría relativa" (pluralidad) y no mayoría absoluta. Vale la pena agregar de paso que es el propio Duverger quien entrega la mejor formulación (más analítica) de sus propias leyes —llamadas "fórmulas"— del modo que sigue: 1 La representación proporcional tiende a un sistema de múltiples partidos rígidos e independientes; 2 El sistema de mayoría de segunda vuelta (tiende a) un sistema de partidos múltiples, flexibles (*souples*) e independientes; 3 El sistema de mayoría (pluralidad) de una sola vuelta (tiende al) dualismo partidista (1950: 13).

la base de una distinción entre "la noción técnica del multipartidismo" y la "noción corriente de multiplicación" (276). Siendo así, ¿qué es lo que dice esta ley? Que la representación proporcional (dejaré de lado el sistema de la doble-vuelta) ¿"coincide" con más-de-dos-partidos, o que los multiplica? En el primer caso no tenemos ley alguna. Sin embargo, efectivamente sucede que Duverger insiste (dado que tiene una relación causal in mente) muchísimo en el efecto de "más partidos" de la representación proporcional, aunque sea sólo un efecto limitado y no necesariamente inmediato. Afirma una y otra vez que "el efecto multiplicador de la representación proporcional es innegable" (1954: 279, 281, 282). De modo que aquí Duverger plantea hipotéticamente una ley; claro que una ley altamente desconcertante. Después de todo, para representar proporcionalmente, se requiere de un sistema de representación proporcional. Eso quiere decir que la representación proporcional supuestamente debe reflejar, transparentar. ¿En qué sentido esto constituye una "multiplicación"?

Volveré sobre este enigma al final. Por ahora lo concreto es que tanto la debilidad metodológica como la substantiva de las leyes de Duverger son algo patente y fácil de demostrar. ¿Es esto una razón suficiente o buena para abandonar la empresa? ¿Es difícil hacer algo mejor? En su debido momento intentaré demostrar que es fácil. Persiste el hecho de que hasta muy recientemente una aplastante mayoría de autores se ha contentado con señalar que Duverger estaba errado, a menudo sobre fundamentos erróneos.⁴ Me parece que el talante de la disciplina está bien representado por la sugerencia de Eckstein (1963: 253) de que tal vez "los sistemas electorales sólo expresan las determinantes más profundas de la sociedad". Con el debido respeto, ello equivale a no decir nada en absoluto, o a simplemente decir que aquí enfrentamos un problema.

La notable y única excepción al talante arriba señalado corresponde a Douglas Rae (1971). Sin embargo, si el problema es —como sugiere apropiadamente Riker (1982)— la "acumulación de conocimiento", y, si de ser así, hubo una elaboración a partir del precedente de Duverger, entonces difícilmente podrá afirmarse que Rae pertenece a tal proceso de acumulación.

2 Douglas Rae y William Riker

Rae sí se ocupa de Duverger. La primera de las leyes de Duverger (concisamente reformulada: "Las fórmulas pluralistas causan sis-

4 Los dos puntos de vista contrarios más representativos y vastamente aceptados han sido aquellos de Grumm y Mackenzie. El primer autor concluyó, bastante lejos del blanco, que "el sistema de representación proporcional es resultado más que causa del sistema de partidos" (Grumm, 1958: 375); el segundo arguyó que es imposible alcanzar generalizaciones comparativamente probadas (Mackenzie, 1957).

temas bipartidistas") es rechazada, tal como está formulada (Rae: 92-6 y 180), mientras que la segunda ley de Duverger es desglosada en tal cantidad de "proposiciones" y variables (Rae, 1971: esp. 148-76) que aquí me resulta imposible señalar si acaso subsiste algún hilito que conecta a Duverger con Rae. Sea como fuere, el enfoque metodológico de Rae es completamente diferente al de Duverger, y es justamente aquí donde se interrumpe completamente la "acumulación". Duverger tiene en mente "leyes" causales; Rae jamás emplea la palabra causa (salvo para rebatirla) y habla muy deliberadamente de "proposiciones" que hacen valer, a su vez, una amplia gama de vínculos ("tiende a", pero también "asocia con"; "casi siempre", pero además "a menudo"). Duverger cedió, excesivamente quizás, ante la parquedad; Rae formula nada menos que siete "proposiciones de similitud", trece "proposiciones diferenciales"; además de dos corolarios, llegando a un total de 22 proposiciones (179-82). Otra diferencia importante guarda relación con cómo son concebidos los efectos de los factores causales. Duverger observa sistemas concretos (aun cuando es incapaz de especificarlos), mientras que Rae realiza un esfuerzo especial para evitar referencias a sistemas concretos. Las más de las veces sus efectos son expresados en términos de "fraccionalización". El único sistema concreto que Rae analiza como tal es el de la "competencia bipartidista", pero su definición del mismo está expresada en porcentajes: sistemas bipartidistas son aquellos "en los cuales el primer partido ocupa menos del 70% de las bancas legislativas, y en que los dos primeros partidos conjuntamente ocupan al menos el 90% de las bancas" (93).⁵ Ahora bien, si Duverger ha de ser criticado porque las leyes deben mostrar efectos lo suficientemente específicos como para ser puestos a prueba, la misma crítica se aplica también, y más todavía, a las proposiciones de Rae.⁶

Con todo, entonces, no puede decirse que Rae construye sobre Duverger: atiende a una cosa totalmente diferente. Esto queda con-

5 Mientras los puntos de corte de Rae son hábilmente manipulados ex post en relación a los resultados de los sistemas generalmente considerados como de dos partidos, el criterio de definición de Rae alude sucesos individuales, no a países (de sistemas políticos en el tiempo). De ser así, deberían incluir a Turquía en 1957 (primer partido, 69,9; primeros dos partidos 98,6), Alemania en 1976 (primer partido 49,0; primeros dos partidos 92,1), y Grecia en 1981 (primeros dos partidos 95,6). Si Rae hubiera optado por un 89 por ciento como su punto de corte acumulativo arbitrario (¿por qué no?) entonces otro caso de dos partidos sería el de Alemania en 1980 (total: 89,4). En Venezuela, en 1973, los dos primeros partidos sumaron el 88,3: casi en el blanco. Lo concreto es que Rae ya sabe, sobre la base de otros criterios no enunciados, a cuáles países del tipo dos partidos puede aplicarse su "test".

6 Véase Sartori 1976: 307-15, en donde muestro que el índice de fraccionalización de Rae no proporciona puntos de corte para identificar y clasificar sistemas concretos en relación a determinadas propiedades sistémicas.

firmado, me parece, por el hecho de que el trabajo de Rae ha sido ampliamente aclamado y utilizado por sus estadísticas (la medición de la fraccionalización) mientras ha sido desatendida, a pesar de su título, en relación a las "consecuencias de las leyes electorales". En este último sentido, Rae no ha sido ni refutado ni puesto a prueba. El intento nomotético de Duverger ha seguido siendo, así, por otra década, un soslayado problema.

El único autor, entonces, que incuestionablemente busca un mejoramiento acumulativo a partir de las premisas de Duverger es Riker (1982). Riker hace abandono, sin embargo, frente a la segunda ley de Duverger sobre los efectos de la representación proporcional. Escribe: "Parece imposible salvar la hipótesis a través de una modificación", y "Rae insistió con especial ahínco en que la hipótesis. . . no puede ser más que una asociación probabilística". (759) Dado que Riker llega a una conclusión negativa muy semejante en relación a los efectos del sistema de doble vuelta, en realidad sólo presta atención a la primera ley de Duverger, sobre los efectos de los sistemas de pluralidad. Riker se enfrenta primero a la revisión de Rae: "Las fórmulas pluralistas siempre son asociadas con una competencia bipartidista, con excepción de aquellos lugares en que existan fuertes partidos locales de minoría" (Rae: 95; Riker: 760). La crítica de Riker es doble. Desde el punto de vista metodológico, Rae es acusado de caer en "la trampa lógica de tanto negar como enseguida afirmar la ley de Duverger", y ello porque Rae, al igual que Duverger, "no fue capaz de decidir acaso la ley era determinista o probabilística" (Riker: 760). La segunda crítica es factual: India usa un sistema pluralista y aun así no puede ser contabilizada en la revisión de Rae. A fin de incorporar la excepción india, Riker propone una nueva formulación:

"Las reglas de elección pluralista conducen y mantienen una competencia bipartidista excepto en países en que (1) terceros partidos a nivel nacional son sostenidamente uno de los dos partidos locales, y (2) un partido entre varios es casi siempre el ganador Condorcet* en las elecciones" (761).

Vemos, así, que con Riker cae en el olvido una de las leyes o hipótesis de Duverger (y ello equivale a la mitad de todo Duverger), y solamente nos resta un segundo intento (después del de Rae) con la primera ley de Duverger. ¿Hemos avanzado? Lo dudo. Primero, cuál es la ganancia al sustituir el "dualismo partidista" (Duverger) por la "competencia bipartidista"? Ni Riker ni Rae explican este vuelco, que sustituye una oscuridad con otra. Si la competencia bipartidista implica, literalmente, que sólo dos partidos compiten realmente en contiendas directas (es decir, ausencia de carreras de tres o

* El concepto de "ganador Condorcet" se explica más adelante. (N. del E.)

cuatro contendores), casi nos quedamos sin casos. Si implica otras características, ellas debieran ser enunciadas y no lo son. Segundo, Riker especifica, "conducen y mantienen", una especificación que Duverger no contempla en su ley, y que igual constituye una diferencia que él percibe perfectamente en su discusión (Duverger, 1954: 276-86). "Conducen" imputa una influencia genética o desarrollista, "mantener" es una influencia menor y mucho más fácil de ser puesta a prueba. Los sistemas pluralistas por sí solos no pueden conducir nada (como ya veremos), aunque es plausible que ellos por sí solos puedan mantener todo aquello que ya se encuentra en su lugar. De tal modo, dos influencias tan marcadamente diferentes difícilmente pueden ser incluidas en una misma ley. Tercero, la cláusula 1 de Riker ("Los terceros partidos a nivel nacional son sostenidamente uno de los dos partidos a nivel local") hace un buen punto del peor modo posible: el circular. Cuarto, y más importante que todo el resto, la cláusula 2 de Riker (el ganador Condorcet) no es, tal como se señala, un explanans sino que un explanandum la cosa a ser explicada.

Riker, en efecto, introduce una "nueva ley" —concerniente a los ganadores Condorcet— en su revisión de la primera ley de Duverger. Pero no realiza intento alguno de mostrar que los ganadores Condorcet se materializan cada vez que puede aplicarse su definición. A Duverger le basta con simplemente aplicar la noción a la India, para luego suponer que la excepción india se verá de tal modo incorporada a la ley. Esto es inaceptable desde el punto de vista metodológico. Por ganador Condorcet se entiende "un candidato que puede vencer a cualquier otro en una competencia de dos contendores", y el concepto es ejemplificado en los siguientes términos: el Partido del Congreso de la India presumiblemente derrota a los "derechistas. . . porque los izquierdistas preferirán votar por el Congreso más que por la derecha, y, en forma similar. . . los derechistas preferirán votar por el Congreso más que por la izquierda" (Riker: 761). Ahora bien, cualquier formato de partidos por encima de dos es tratable de acuerdo a la noción de competencia bipartita. Así, Inglaterra debiera o podría exhibir un ganador Condorcet, pero en su lugar ha desplegado un perdedor Condorcet (en la instancia perfectamente adecuada del partido Liberal) que no profita de su posición de encierro entre derechistas e izquierdistas y que en lugar de profitar se ve enclaustrado entre esos dos frentes. Australia y Nueva Zelanda ofrecen contrainstancias similares, esto es, terceros partidos en posición intermedia que juegan un papel todavía más lamentable que los liberales británicos y que, en consecuencia, podrían ser calificados como "tritutados por Condorcet".⁷ Siendo así, ¿por qué ga-

7 Se alude al Partido Laborista Democrático de Australia y a los demócratas australianos (ninguno de los cuales ha logrado jamás ganar una banca), y a la Liga de Crédito Social de Nueva Zelanda (que, eventualmente, gana una banca y que en una sola ocasión obtuvo dos).

na un ganador Condorcet? ¿Bajo qué condiciones una configuración Condorcet conduce al sistema partidista predominante de tipo indio (Sartori, 1976: 192-201) en vez de al bipartidismo? A menos que esta interrogante halle respuesta, no nos queda sino señalar que el bipartidismo no se materializa cuando algo va mal (eventualmente en el nombre de Condorcet). De ser esto así, la ley de Riker resultaría todavía más objetable, e incluso más débil que la de Duverger.

Hay que investigar todavía un último punto. Riker evalúa su revisión de la ley de Duverger en los siguientes términos: "Cabe notar que esta formulación es determinista, un intento de evitar la ambigüedad de Duverger y Rae. La ley afirma que, con la excepción señalada, la regla de pluralidad es condición suficiente para un sistema de dos partidos. No es, sin embargo, una declaración positiva de una relación causal, por cuanto la regla de pluralidad obviamente no es una condición necesaria (vide, Austria)". (761, lo destacado es mío). Confieso que no le veo pies ni cabeza a todo esto. ¿Que es una "ley determinista" que ni siquiera afirma una "relación causal"? Por otra parte, por qué ocurre que careciendo de una "condición necesaria" pero teniendo una "condición suficiente" no tengamos una "relación causal"? ¿Por qué una condición necesaria (es decir, una condición afirmada negativamente) establece un nexo causal, cuando una condición suficiente (una condición que es suficiente para producir un efecto) no lo hace? Agreguemos que a lo largo de todo su artículo, Riker levanta buena parte de su caso sobre la distinción entre leyes "deterministas" y leyes "probabilistas". El que dicha distinción no tenga todo el aliento que piensan sus propugnadores es un punto que tocaré brevemente. Por ahora baste con señalar que Riker opta por una "ley determinista" mientras paralelamente afirma que deben tomarse en cuenta un número de "excepciones". ¿Cómo puede así ser cuando una ley no es probabilista sino que determinista? Tal vez Riker no se haga aquí justicia a sí mismo, porque de hecho intenta (aunque sin éxito) incorporar las excepciones a su ley. Aun así, resulta sorprendente que su propia recapitulación ponga las cosas del modo como las pone.

Dicho todo esto, debemos volver sobre la pregunta siguiente: ¿Por qué no logramos mejores resultados? ¿Será porque la vida humana desafía todos los intentos por construir "leyes"? ¿O será porque nuestras piernas metodológicas sufren de atrofia? Personalmente sospecho que ocurre esto último. Si bien la ciencia política como profesión ha realizado un progreso encomiable estos últimos 30 años en materia de técnicas de investigación y en el procesamiento de estadísticas, ha decaído considerablemente, para decir lo menos, respecto del método lógico que precede y condiciona la sofisticación técnica. En el caso en cuestión, difícilmente podrán formularse "leyes" a menos que seamos muy perspicaces en relación a cómo ellas se relacionan con el análisis causal, el análisis de condiciones, la noción de probabilidad, y, finalmente, en relación a cómo son co-

rectamente confirmadas o refutadas. Vemos, entonces, que es inevitable un rodeo considerable por las tierras de las premisas metodológicas.

3 Condiciones, Leyes, Excepciones

Puede definirse una ley científica como una generalización dotada de poder explicativo que detecta una regularidad. Para estar seguros, una ley rige mientras no sea falsificada y debe ser formulada de modo tal que permita su examen empírico, vale decir, su confirmación o refutación. "Leyes estadísticas" puras y simples (como, p. ej.: el 52.2 por ciento de todos los recién nacidos son del sexo femenino) cuantifican regularidades o frecuencias, pero carecen de poder explicativo y por tal razón no se califican como "leyes". En cuanto al requerimiento de "poder explicativo", el método práctico es el siguiente: el poder explicativo será mayor mientras mayor sea la afirmación clara y definitiva de las relaciones de causa y efecto por parte de una ley. No importa si se evita el lenguaje causal; si una ley no asume algún tipo de dirección causal, algún tipo de imputación causal, entonces su poder explicativo o será débil o habrá de ser suministrado por una teoría sustentadora de trasfondo. La conclusión es que las leyes necesariamente deben afirmar más que una regularidad y no pueden consistir en una mera generalización.⁸

La cuestión crucial es la siguiente: ¿Pueden las leyes de las ciencias sociales, las leyes que se aplican a las regularidades conductuales, ser deterministas? La noción lógica del determinismo es directa. Planteada causalmente, postula que, dada la causa C, también está dado el efecto E, que se producirá necesaria e invariablemente. Esto significa que, dada la causa, su efecto ya es conocido, es decir, es predecible con certeza. Las leyes de la física son deterministas,⁹ pero las leyes que se aplican a los seres humanos no pueden serlo. Las leyes conductuales no pueden suponer que dada la causa C será inevitable el efecto E, que éste sobrevendrá siempre y necesariamente. ¿Implica esto que las leyes de las ciencias sociales son, deben ser y sólo pueden ser probabilistas? Si la noción de probabilidad se entiende en un sentido técnico —en sus significados matemáticos y es-

8 Por ejemplo, el que todos los cisnes sean blancos no constituye una ley; simplemente establece, de ser verdad, una característica definitoria. De ser así, un cisne negro no sería cisne. Dado que existen los cisnes, la generalización correcta es la siguiente: la mayoría de los cisnes son blancos. Pero tanto la generalización falsa como la verdadera carecen de valor explicativo.

9 El punto de vista que sostiene que también la física sería "indeterminista" no es material, puesto que no cierra ni en un milímetro la brecha que separa la "probabilidad" estrictamente matemática que se aplica a las leyes de la naturaleza de la probabilidad no-matemática o escasamente matemática nominalmente pronosticada de las leyes de las ciencias sociales.

estadísticos— la respuesta es no; el criterio, aun siendo apropiado, es imposiblemente alto. Entonces, "probabilístico" debe ser entendido las más de las veces en el sentido corriente de la palabra, es decir, que las leyes de las ciencias sociales plantean hipótesis sobre resultados "probables" o sobre efectos "frecuentes". Todo bien hasta aquí, salvo que una ley que es apodada probabilista en el sentido corriente de la palabra puede no ser en absoluto una ley. Por ejemplo, una ley es confirmada en diez instancias pero refutada en otras cinco. Una razón de diez a cinco apunta a la mayor probabilidad de un resultado por sobre otro; pero nadie afirmaría sobre esta base que se ha establecido una "ley probabilista".

Nada queda aclarado y nada resuelto, entonces, al señalar que nuestras leyes son probabilistas. A menos que esa noción sea dotada de poder matemático —como pocas veces acontece con las leyes explicativas (de acuerdo a como se han definido)— simplemente nos resta una calificación ex adverso: nuestras leyes no son deterministas. En breve, lo "probabilista" más puede engañar que ayudar. Siendo así, ¿dónde acudimos? Cuando la matemática no ayuda, la lógica clásica todavía puede hacerlo. En lugar de jugar con la palabra probabilista, el curso considerablemente menos milagroso y (¡ay!) considerablemente más difícil, es entrar en el análisis de la condicionalidad, es decir, aquel modo de análisis basado en las nociones de condiciones necesarias y suficientes. John Stuart Mill llegó al extremo de definir "causa" como "condición(es) suficiente(s)". Erró al respecto, aunque se hallaba sobre la pista correcta. Pueden estar presentes todas las condiciones necesarias y suficientes para que acontezca determinado hecho, y, aun así, nada sucede. El análisis de condiciones no es exactamente el análisis causal: en el último, "causa" es un factor percutor, mientras que en el primero no se asume factor percutor alguno. Un discurso sobre condiciones es analítico; un discurso causal es sintético. Pero mientras Mill fue demasiado lejos en su asimilación, no dejó de entregar al cientista social una sugerencia que todavía aguarda su adecuada puesta en práctica.

Es necesario señalar que los científicos sociales hacen abundante referencia a condiciones que a menudo son especificadas como necesarias y/o suficientes. Aun así es obvio que carecen de una clara comprensión de estas nociones. Una condición es necesaria cuando afirma: sine qua non, no sin ella. La implicancia es que las condiciones necesarias establecen las condiciones de aplicabilidad, esto es, acaso puede o no puede aplicarse una generalización causal. Una condición es suficiente cuando afirma: con esta sola condición puede surgir una consecuencia especificada. Esto lo sabemos todos. Pero el intrincamiento se nos escapa a todas luces.

En relación a las condiciones necesarias, la primera advertencia debe ser que las condiciones necesarias pueden ser numerosas, lo que implica que en nuestros procedimientos reales las condiciones de aplicabilidad de una ley pocas veces son completamente enume-

radas y adecuadamente especificadas, al menos al comienzo. En cuanto a las condiciones suficientes, la advertencia crucial es que una condición suficiente no es la condición exclusiva, y ello implica que el mismo efecto puede ser producido por otras condiciones suficientes. Así, E puede ocurrir incluso cuando CS_1 (condición suficiente 1) está ausente, y ello porque el mismo efecto es producido por CS_2 (condición suficiente 2). De ser así, CS_1 no es rechazada, pero CS_2 (y restantes) deben ser incluidas en el análisis como otra condición suficiente adicional e independiente.

Generalmente se supone que las condiciones necesarias tienen menos valor explicativo que las condiciones suficientes, y que este último tipo de condiciones es más difícil de explicar. Me sorprende. Pues, por una parte, las condiciones necesarias son acumulativas. Si descubrimos diez condiciones necesarias, ellas serán todas necesarias. Inversamente, las condiciones suficientes son distintas: cada una es suficiente. Las condiciones suficientes son más poderosas (desde el punto de vista lógico y otros) que las condiciones necesarias, si, y sólo si, se nos permite decir: esta condición suficiente es la única. Pero eso es algo que podemos afirmar pocas veces. En los hechos generalmente nos referimos a una condición que es suficiente, es decir, a una condición que carece de exclusividad (que tiene sustitutos).

Con el fin de apreciar cómo lo anteriormente señalado afecta nuestros procedimientos sustantivos, permítaseme tomar el modo con que Rae trata la primera ley de Duverger como un ejemplo. La ley es reformulada en los siguientes términos: "Fórmulas de pluralidad causan sistemas bipartidistas". De acuerdo a Rae, "esta proposición implica que las fórmulas de pluralidad son condición necesaria y suficiente para una competencia bipartidista. Si ello es correcto. . . todos los sistemas bipartidistas serán asociados con fórmulas de pluralidad, y todas las fórmulas de pluralidad serán asociadas con sistemas bipartidistas. Siguiendo la misma lógica, ninguna otra fórmula será asociada con la competencia bipartidista, y los sistemas de dos partidos nunca existirán sino en el marco de fórmulas de tipo pluralista" (93). Postulo que ello no es así. La prueba propuesta por Rae supone una ley determinista, cuya formulación correcta tendría que ser: las fórmulas pluralistas constituyen la única y exclusiva condición necesaria y la única y exclusiva condición suficiente. Es sólo bajo estas restricciones que los sistemas de dos partidos jamás existirán sin elecciones pluralistas. La implicancia ulterior es que cualquier cosa que no sea una perfecta correlación positiva es suficiente para falsificar la ley. La prueba es, aquí, no la fuerza de la asociación sino la posibilidad de hallar alguna excepción. Si es hallada, una ley determinista es refutada eo ipso. Pero reformulemos la ley como una regularidad conductual (no determinista), en los siguientes términos: las fórmulas de pluralidad son una condición importante, pero sólo una de las condiciones necesarias, o son una condición importante, pero sólo una de las condiciones suficientes.

Esta formulación ya no implica que el bipartidismo "jamás existirá" en ausencia de elecciones pluralistas. De ser así, y sólo de ser así, la ley admite un examen correlacional (cuán relativamente fuerte es la asociación positiva) y para excepciones que no necesitan implicar su refutación.

Resumiendo nuestras palabras, es obvio que en casos menos simples que los de Duverger, lo intrincado de un análisis condicional lógicamente correcto puede resultar en confusión y, tal vez, no valga la pena llevarlo a cabo por su elevado costo. Debemos entonces valemnos de una categorización diferente de las condiciones, es decir, debemos echar mano de condiciones que faciliten o, que inversamente, obstruyan. No caben dudas respecto de que la otra construcción (condiciones necesarias y/o suficientes) habrá de ser preferida cada vez que sea posible; pero con el fin de llegar a alguna parte, a menudo debemos aceptar la categorización más relajada. Podría plantearse la objeción de que las nociones de condiciones que facilitan versus las que obstruyen carecen de status lógico y que por dicho motivo estaríamos llegando a una vaguedad que ya no es compatible con los niveles científicos. Personalmente opino, sin embargo, que si se contemplan las condiciones de prueba apropiadas para las condiciones propuestas todavía estaremos contando con una herramienta conceptual que es mejor que ninguna.

A estas alturas del análisis se torna importante señalar que las "leyes" de las ciencias sociales son, efectivamente, de diversos tipos. Dejando de lado las leyes estadísticas, y dejando también de lado las grandes leyes históricas del tipo que formularon Comte o Marx (filosofía de las leyes históricas), una amplia categoría de leyes puede ser identificada como "tendencias" (p. ej., las de Mosca y de Pareto); otras leyes, en cambio, afirman una relación directa (mientras mayor. . . mayor) o, en su lugar, una relación inversa (mientras mayor. . . menor).¹⁰ La diferencia crucial entre las leyes es, sin embargo, acaso predicen acontecimientos únicos o no. La ley de gravedad se aplica a todos los cuerpos en caída (la clase general de tales acontecimientos) y a cada cuerpo que cae. Las leyes de las ciencias sociales pocas veces comparten esta hermosa combinación de propiedades. Pero sí lo hacen las leyes relativas a la influencia de los sistemas electorales (causa) sobre el número de partidos (efecto): son aplicables —una vez suavizadas las interferencias— a todos y cada uno de los eventos electorales. De ser halladas, podrían así predecir acontecimientos únicos. ¿Pueden hallarse tales leyes? Antes de intentar hacerlo, todavía cabe hacer un último alcance metodológico.

10 Un ejemplo de razón directa es la ley del suicidio de Durkheim: mientras mayor sea la destrucción de las estructuras de una sociedad, mayor será la frecuencia de los suicidios. Las distinciones no son rigurosas. Por ejemplo, la ley de Michel es formulada tanto como ley de tendencia (la oligarquía siempre tiende a reemplazar la democracia), o como una relación inversa (mientras mayor sea la organización, menor será la democracia).

Una ley que predice acontecimientos únicos o singulares está insuficientemente probada por coeficientes de frecuencias y de correlación. Diciéndolo de otro modo, la prueba estadística es apropiada y decisiva para leyes que se aplican a clases de eventos, pero guarda sólo valor subsidiario cuando se supone que una ley pueda predecir resultados singulares aislados. Por este motivo, en el caso que tenemos entre manos, la noción crucial es de excepción. En la prueba correlacional a que Rae somete la primera ley de Duverger, su hallazgo es que "de . . . 107 casos, el 89.7 por ciento cae en la categoría pronosticada de asociación"; y Rae comenta que esto "sugiere una relación que es de algún modo más débil de lo que el término 'ley sociológica' podría llevar a esperar, siendo, no obstante, una asociación fuerte" (94). Dicha asociación es, en efecto, asombrosamente fuerte; pero no creo que pueda ayudarnos legítimamente a decidir si acaso tenemos una ley y si ésta es fuerte o débil. Vemos así que es el instinto de Rae (más que su metodología) lo que lo conduce inmediata y correctamente a probar el asunto sobre la base de los "casos excepcionales". La interrogante que queda en pie es cómo manejar dichas excepciones.

Ya he señalado que las excepciones son letales sólo para una ley determinista. Pero incluso para las ciencias sociales las excepciones a una ley siempre plantean un enigma. Este enigma puede ser resuelto de dos maneras: introduciendo una condición necesaria que restrinja la aplicabilidad de la ley (y, de ser así, la excepción ya no subsistirá); o incorporando la excepción(es) en una reformulación de la ley que la asimila. Ambas estrategias serán debidamente explicadas en su momento. Asumamos, sin embargo, que ninguna de las estrategias opera, que las excepciones permanecen. Es sólo en este punto residual, postulo, que consideraciones ad hoc ofrecen razones para alegar que una ley permanece en pie a pesar de tales y tales excepciones.

4 Pies y Cabeza

Volviendo desde el método al mundo real, la brevedad me impone centrar mi atención en: i) distritos plurales de un solo representante y, ii) distritos de representación proporcional electorales de varios representantes.¹¹ En el primer caso tenemos un distrito electoral en el cual el ganador se lleva todo. En el segundo caso te-

11 ¿Qué duda cabe de que lo que es verdad en relación a las fórmulas de pluralidad (mayoría relativa) es aún más verdadero para las fórmulas de mayoría absoluta (más del 50 por ciento)? Nótese, también, que las fórmulas de pluralidad-mayoría pueden ser aplicadas a distritos de muchos miembros (por ejemplo, Turquía en los años cincuenta donde un criterio de pluralidad se aplicaba a una votación de lista en distritos de múltiples miembros). Sin embargo, no cabe derivar que la representación proporcional no se puede aplicar a un distrito de miembro único.

nemos un distrito de más de un representante que traduce someramente los votos en bancas de forma proporcional. Un elemento será, entonces, la magnitud del distrito (medido por el número de candidatos que elige); el otro elemento es el método o fórmula de acuerdo a la cual los votos son traducidos en bancas. La fórmula de pluralidad pasa por alto las proporciones y representa, en principio, la negación misma del proporcionalismo. Las fórmulas proporcionales despliegan, sin embargo, muy diversos grados de correspondencia proporcional entre votos y bancas, variando de ajustes altamente impuros (desproporcionales) a puros (exactamente proporcionales).¹²

El punto que vale la pena destacar es el siguiente: el tamaño del distrito electoral afecta más la eficiencia de la representación proporcional que las diversas fórmulas de traducción matemática (Saint-Laguë, mayor promedio, mayor restante, etc.).¹³ Así, la representación proporcional puede ser técnicamente (matemáticamente) pura y a su vez impura desde el punto de vista del distrito. En este sentido la regla empírica es que mientras más pequeño sea el distrito, menor será la proporcionalidad e, inversamente, mientras mayor sea el distrito, mayor será también la proporcionalidad.¹⁴ Dado que, de hecho, a lo ancho del mundo encontramos magnitudes de distrito que van sin discontinuidades de 2 a 30 (o algo cercano a esa cifra), tenemos aquí un continuo verdaderamente continuo, expre-

- 12 Rose (1982: 25-27) sostiene que "la diferencia de proporcionalidad entre la elección intermedia bajo representación proporcional y sistemas de pluralidad es muy limitada: siete por ciento": y sus pruebas (en la Tabla 8: 26) indican, además, que algunos países del rango pluralidad despliegan una mayor proporcionalidad que algunos países de representación proporcional. Pero no logro ver cómo sus estadísticas dan garantía de su afirmación. Rose desestima los efectos mismos del sistema electoral, es decir, el hecho de que bajo un sistema de pluralidad el elector se ve restringido y los partidos son eliminados. Cuando miramos los resultados, las distorsiones ya han ocurrido. Y la diferencia minimizada por Rose reaparece en las elecciones extrarrutinarias, como la británica de 1983, cuando la Alianza obtuvo el 3.5 por ciento de las bancas con un 25.4 por ciento de la votación (cada una de sus bancas le costó 400 mil votos, frente a un costo de apenas 40 mil para los laboristas).
- 13 El punto fue por primera vez acentuado por Hogan: "El punto decisivo de la representación proporcional es el tamaño de los distritos" (1945: 13). Yo lo señalé una y otra vez (Sartori, 1968a: 276, 279, 283, 291), pero no fue hasta el trabajo de Rae que fue reconocido, aunque hasta la fecha sigue subestimado. En cuanto a la exacta apreciación de los efectos de hiper o hiporrepresentatividad de las diversas fórmulas de traducción matemática, véase esp. Arend Lijphart (1984).
- 14 Países con un promedio distrital relativamente bajo (en números enteros) son: Irlanda y Japón (4), Grecia (5), España (6), Austria y Bélgica (7). En el otro extremo, Israel y Holanda eligen, respectivamente, 120 y 150 miembros en un distrito único nacional.

sado en y medido por, números naturales.¹⁵ La razón que va en apoyo de la regla empírica antes señalada es que los distritos electorales pequeños son, por la misma razón, distritos más numerosos. Ello multiplica, a su vez, las ocasiones para las pérdidas de votos, esto es, el despilfarro bajo-cuota de votos: un despilfarro que penaliza en forma desproporcionada a los partidos menores para estar seguros, bajo la cláusula de que los sobrantes (los votos perdidos) no son trasladados desde los distritos a un pozo nacional.

Procedamos inmediatamente a enfrentar la interrogante central, que es la siguiente: ¿Son los sistemas electorales factores causales de consecuencias y, de ser así, puede su impacto (efecto) ser expresado bajo la forma de reglas semejantes a leyes que sean tanto pronosticadoras de eventos singulares como verificarles? El efecto directo (influencia) de los sistemas electorales obviamente es ejercido sobre el votante; pero si ellas afectan al votante, podría suponerse convincentemente que también los sistemas electorales afectan (dan forma), si bien indirecta y derivativamente, al sistema de partidos como totalidad. Sin embargo, las dos influencias son analítica y empíricamente distintas. El votante es influenciado allí donde vota, es decir, en el contexto local de su distrito. El sistema de partidos bajo consideración es, en cambio, un resultado agregado, de alcance nacional.

Con el fin de hacer más expedita la discusión, permítaseme iniciarla aseverando sin pruebas al canto (las pruebas irán emergiendo sobre la marcha) que el efecto del sistema electoral sobre el votante (la influencia directa) puede ser tanto apremiante como no-apremiante. Si es ulteriormente no-apremiante, no tenemos motivos para seguir adelante en la materia: el sistema electoral no surte efecto alguno y eso es todo. Inversamente, si el efecto es, en cierto sentido y en diferente grado, manipulador, en el sentido primario de ser apremiante y/o no-apremiante, entonces sí tenemos un caso. Sobre esta premisa, un sistema electoral que incuestionablemente surta influencia manipuladora, será clasificado como sistema electoral fuerte. Inversamente, si un sistema electoral no surte tal influencia,

15 Esto debe ser calificado señalando que la relación, "mientras mayor sea el distrito, mayor será la proporcionalidad", es curvilínea: en la medida que crece la magnitud del distrito, aumenta la proporcionalidad en razones decrecientes. Ello implica que en algún punto la fórmula de traducción matemática comienza a tener mayor peso que el tamaño del distrito. Aun así, Rae calcula que, "en el caso de un distrito y doscientas bancas, un partido con un porcentaje de votos de 0.005 estaría seguro de ganar una banca" (163). Otra advertencia es que la magnitud distrital promedio (e incluso la intermedia) puede ser una medida muy engañosa, a menos que se controle la dispersión. El índice de variabilidad de Fischella (1982: 251-52) atribuye la dispersión más baja (0.81) a Irlanda, donde el tamaño de los distritos oscila entre 3 y 5 miembros, y la mayor dispersión (11.77) a la Argentina, cuyos distritos varían entre 2 y 50 miembros.

o la surte sólo en grado mínimo, propongo clasificarlo como sistema electoral débil. La dicotomía simplemente define los casos inequívocos que se agrupan en la vecindad del fin de un continuo. Permite, así, que otros casos queden entremedio y puedan ser asignados (ordinariamente) a un conglomerado de sistemas electorales fuertes-débiles.

Dado que nadie nunca ha negado —hasta donde yo sepa— que el voto de pluralidad (y mucho más aún de mayoría absoluta) condiciona —construye y restringe— la conducta del votante, procederé a asignar sin mayor dificultad la fórmula pluralista a la categoría de los sistemas electorales fuertes. ¿Pero dónde pertenecen los sistemas de representación proporcional? En oposición a una difundida opinión contraria, mientras mayor sea la proporcionalidad de la representación proporcional, menor será su impacto. En caso límite, un sistema de representación proporcional puro es un sistema de efecto cero. Pero la mayoría de los sistemas de representación proporcional son impuros. Algunos son, en efecto, considerablemente no-representativos, como acontece cuando el acceso a la representación se ve obstruido por una cláusula de exclusión, o cuando a uno o más de los principales partidos se les asigna un premio.¹⁶ En otros casos, los sistemas de representación proporcional son vueltos desproporcionales por el reducido tamaño del distrito electoral. Y entonces, claro está, lo mismo una sobre que una subrepresentación pueden resultar de los métodos que traducen votos en bancas. Así, tanto los sistemas de representación proporcional de baja proporcionalidad como los no-representativos pueden ser asignados a la "clase mixta" de sistemas electorales fuertes-débiles. Más adelante volveremos sobre la representación proporcional. Primero debemos encarar la fórmula pluralista de representante único, partiendo del caso que eminentemente ilustra la clase de los sistemas electorales fuertes.

Como decía, nadie ha negado jamás que la fórmula pluralista condiciona al votante. Confío en que también se concederá que el condicionamiento manipulador en cuestión constituye un efecto constrictor-restrictivo. Ello significa que la opción del votante se ve

16 Aparte de tener un potencial manipulativo igualmente fuerte, la negación del acceso y del otorgamiento de bonificaciones obviamente constituyen dispositivos enteramente diferentes. El umbral de exclusión puede ser tan bajo como un tres por ciento; la Sperrklausel alemana es de un 5 por ciento; y Turquía adoptó, para sus elecciones de 1983, una barrera de votos nacional del 10 por ciento. En cuanto al dispositivo del premio, su forma más extrema probablemente sea aquella implantada en Paraguay, donde dos tercios de las bancas son asignados al partido triunfante (de pluralidad), dejando, así, sólo un tercio para una asignación de representación proporcional entre los restantes partidos. Grecia adoptó, en cierto momento, un mecanismo similar. Grecia también ostenta, a lo largo de su inestable historia electoral, una secuela de barreras de exclusión de más del 10 por ciento.

concretamente restringida las más de las veces a quienes encabezan la carrera (a menos que prefiera malgastar su voto). Así, el sistema de distrito pluralista de un solo representante efectivamente "manufactura" y procura una competencia bipartidista, distrito por distrito. Pero si el elector se ve restringido (en relación a sus opciones primeras e independientes) en modo alguno se sigue necesariamente un efecto reductor sobre el número total de partidos nacionales. El efecto restrictivo sobre el votante no es equivalente al efecto reductor sobre el número de partidos que componen el sistema total. En consecuencia, no se puede asegurar simplemente que la fórmula pluralista "tienda a producir" un sistema de dos partidos. La razón de esto, permítaseme reiterarlo y enfatizarlo, es directa: el votante se ve restringido allí donde sufragar. Por tal motivo, ningún sistema electoral puede reducir el número de partidos relevante a dos en el plano nacional, a menos que los mismos dos partidos sean los contendores relevantes en todos los distritos. La pregunta ha de ser entonces: ¿Bajo qué condiciones un sistema político pasa del bipartidismo local al bipartidismo nacional? Dado que el efecto del sistema electoral es un efecto de distrito electoral, queda a la vista que falta una condición necesaria y que debemos buscar al menos otro factor o variable. Y la variable que falta es el sistema de partidos en sí mismo.

El punto que logró escapar de la atención durante mucho tiempo es, entonces, que los efectos de los sistemas electorales no pueden ser evaluados sin evaluar paralelamente las propiedades de manipulación del sistema de partidos en cuanto tal. Pues, también los sistemas partidistas condicionan al elector y pueden ser divididos —al igual que los sistemas electorales— en sistemas partidistas débiles o fuertes, dependiendo si están, en cuanto sistemas, estructurados o no-estructurados. La pregunta apunta ahora a qué queremos decir con sistema estructurado, y, en consecuencia, sobre las condiciones que conducen hacia un sistema estructurado de partidos.

Mientras el elector esté orientado por una personalidad, mientras vote meramente por una persona, los partidos no pasan de ser etiquetas de escasa o ninguna importancia. Mientras prevalezcan estas condiciones, entonces, el sistema de partidos no estará estructurado. Llega un momento, sin embargo, en que la lealtad se desplaza desde las personas hacia los partidos; es el momento en que el elector se vincula con imágenes abstractas de partidos. En ese momento ya no será el líder individual quien "elige" al partido, sino que es el partido el que pasa a poner en el cargo al individuo. En la medida que se desenvuelve el proceso, el sistema de partidos pasa a ser percibido como un sistema de canalización natural de la sociedad política. Y cuando el electorado da por sentado determinado conjunto de rutas y alternativas políticas, muy a semejanza de como los conductores automovilísticos dan por sentada determinada red caminera, entonces el sistema de partidos ha alcanzado la etapa de consoli-

dación estructural en cuanto sistema (Sartori, 1976: 21-23, 41, 244).

El cómo surge genéticamente un sistema de partidos estructurado es un asunto muy intrincado que no puede ser discutido aquí (Sartori, 1968a: 288-97). Será suficiente señalar que el votante no puede identificarse a sí mismo con una imagen abstracta de partido mientras dicha imagen no le sea ofrecida, es decir, mientras se vea confrontado sólo con meros partidos de personalidades notables. Por la misma razón y concurrentemente, el votante no puede percibir al partido como una entidad abstracta a menos que adquiera una capacidad de abstracción, y eso implica, a su vez, la calidad de letrado. Bajo condiciones de vasto analfabetismo sólo muy difícilmente puede acontecer la consolidación estructural de un sistema de partidos. Dicho en forma concreta y simple, llegamos a "ver" un sistema de partidos estructurado cuando el partido de masas organizado (Sartori, 1968a: 292-3) desplaza y en gran medida reemplaza al partido de notables.

El punto en cuestión puede ahora ser reformulado como sigue: los sistemas pluralistas no surten influencia (más allá de su distrito) hasta que el sistema de partidos llegue a ser estructurado en coincidencia con —o en reacción a— la aparición de partidos de masas. Lo importante es que durante mucho tiempo hemos errado el camino, en este sentido, al recurrir a evidencias que no constituían prueba. Los autores que niegan el efecto reductivo de los sistemas pluralistas casi invariablemente hacen referencia a sistemas de partidos no-estructurados, desafiando paralelamente una "ley" en situaciones en que la ley no puede aplicarse.¹⁷

Pero todavía queda por revisar otro aspecto trascendente. Hasta aquí hemos especificado adecuadamente la causa (sistemas electorales), pero no hemos especificado adecuadamente el efecto final, acaso indirecto. Se ha supuesto que el efecto final sea —en la versión de Duverger, así como en buena parte de la sabiduría común— ya una reducción, ya una multiplicación del número total de partidos. De ser así, es imperativo que establezcamos cómo contar los partidos. Este requerimiento no fue cumplido por Duverger ni —al menos para el propósito del caso— por Rae. Ello nos deja con "leyes" que desafían las pruebas mismas a que se ven sujetas. Me veo así obligado a quedarme con las reglas de recuento que propuse en otra parte (Sartori, 1976: 121-25; Sani-Sartori, 1983: 320). Por tal motivo, debiera comprenderse que las referencias que siguen sistemas partidistas dobles, triples, cuádruples, quíntuples y de más de cinco,

17 Resulta interesante constatar que el propio Duverger, al citar los casos de Suecia (antes de 1911) y de Dinamarca (antes de 1920) como desviaciones de su primera ley (1954: 250, 253), señale que Suecia se caracterizaba en esa época por la ausencia de partidos genuinos. Pero el hallazgo queda en eso.

deben aplicarse a partidos relevantes definidos según mis reglas de recuento, esto es, a los partidos que tienen (de acuerdo a mi criterio) relevancia sistémica.

Teniendo in mente esta cláusula general, volvamos ahora a preguntarnos cuándo y en qué medida los sistemas pluralistas surten un efecto reductivo sobre el número total (sistémico) de partidos. En este caso, ¿cómo debiera especificarse el efecto pronosticado? El "dualismo partidista" de Duverger es demasiado ambiguo y no servirá. Lo mismo vale, ya lo he sugerido, para la definición estadística de Rae del bipartidismo, y aun más para su noción (y/o medidas) de desfraccionalización. De modo que, ¿cuáles sistemas concretos son sistemas bipartidistas? ¿Con qué criterio los casos controvertidos (especialmente Canadá y Australia) son incluidos y excluidos? El consenso reinante en el medio académico también tiende a excluir el tipo bipartidista de la República Federal de Alemania y de Irlanda, aun cuando no difieren, en términos de formato, de aquel de Gran Bretaña o Australia. El problema es, entonces: ¿Los sistemas bipartidistas son definidos de acuerdo a su formato (el mero número de partidos), o de acuerdo a su mecánica, sus características funcionales? (Sartori, 1976: 185-92.)

Es obvio que el modelo no puede ser identificado tan sólo sobre la base de su formato.¹⁸ Pasando más allá del mero formato, un sistema bipartidista puede ser definido de acuerdo a tres rasgos característicos: 1) con el correr del tiempo, dos partidos aventajan reiterada y vastamente a todos los demás, de modo tal que, 2) cada uno de ellos queda en posición de competir en pos de la mayoría absoluta de las bancas, lo que le permite esperar responsablemente alcanzar una alternancia en el poder; 3) y cada uno de ellos gobierna, cuando asume el gobierno, por sí solo. Pero Australia y Canadá todavía no clasifican de acuerdo a esta definición. Con el fin de incluir a estos dos países —como aparentemente parece demandar el consensus scholarum— la segunda y tercera caracterizaciones deben ser aflojadas como sigue: el ganador que fracasa en lograr la mayoría de las bancas opta por un gobierno unipartidista de minoría en lugar de inclinarse por un gobierno de coalición (Canadá); y una coalición institucionalizada de dos partidos (como aquella entre los partidos Liberal y Agrario de Australia) es considerada equivalente

18 Ello es aun menos del caso cuando el formato queda establecido, a su vez, contando a todos los partidos que poseen al menos una banca en el parlamento. Bajo este criterio (que incluye a los partidos "irrelevantes" desde el punto de vista del sistema), Austria ha mostrado de 1945 a 1983 un formato de 3 - 4 partidos; Nueva Zelandia, a su vez, uno de tres partidos en 1966, 1978 y 1981; Canadá muchas veces ha tenido 4 partidos, llegó a 5 en 1968, 1972 y 1974, y a seis en 1965; y en 1979, Inglaterra ostentó nada menos que diez partidos. Dado que el caso de Australia es anómalo, nos quedarían así sólo unos pocos países.

a, y contabilizada como, un solo partido.¹⁹ La lista de sistemas bipartidistas incluye ahora —en orden decreciente de aproximación al formato ideal— a los Estados Unidos, Malta, Nueva Zelandia, Austria, Inglaterra, Australia, Canadá.²⁰

La discusión precedente permite la siguiente estipulación: un formato bipartidista denota dos partidos relevantes cada uno de los cuales gobierna solo (sin consideración de terceros partidos). Un listado definitivo también tiene el mérito de destacar exactamente las excepciones flagrantes. India se rige por el pluralismo y no es en absoluto y bajo cualquier definición, un sistema bipartidista. Inversamente, Austria se rige por la representación proporcional y aun así despliega desde hace tiempo una estructura bipartidista (y una mecánica bipartidista entre 1966-1983). A menos que esas excepciones sean debidamente analizadas es dudoso que tengamos "leyes".

5 El Efecto de los Sistemas Electorales

Al asumir, como yo lo he hecho hasta aquí, que los sistemas electorales en general surten un efecto reductivo, pareciera que el supuesto "efecto multiplicador" de la representación proporcional queda excluido por definición y sólo por definición. Me corresponde ahora mostrar que eso no es así.

El punto lógico es el siguiente: dado que el sistema de representación proporcional supuestamente refleja "proporcionalmente", ¿cómo puede multiplicar? ¿Qué extraña especie de espejo es ésa? Postulo que el efecto multiplicador de la representación proporcional es una ilusión óptica alentada por la sucesión histórica de sistemas electorales. El primer país con representación proporcional fue

- 19 La anomalía australiana es facilitada por un sistema electoral (el voto alternativo) que permite, contando las segundas preferencias de los electores, el cruce de líneas de partidos y, en la práctica, la suma acumulada de los votos de los partidos Liberal y Agrario. El sistema de votos alternativo redistribuye las preferencias hasta que determinado candidato obtiene una mayoría absoluta, y no debe ser confundido, en consecuencia, con el sistema de voto único transferible empleado en Irlanda.
- 20 Sobre la mera base de su formato, Sudáfrica (un sistema de partido predominante en términos de su mecánica) no puede dejar de ser incluida. Sri Lanka llega actualmente muy cerca a la calificación (véase nota 23, más adelante). Turquía (en 1946-60 y en 1983), Venezuela desde 1973, Grecia desde 1974 son otros candidatos posibles; pero preferiría mantenerlos en lista de espera debido a una insuficiente longevidad y otras incertidumbres. España ha desplegado, entre 1976 y 1982, enormes oscilaciones electorales que aparentemente dan crédito de un proceso aún inconcluso de estructuración del sistema de partidos. Por otra parte, excluyo deliberadamente a Uruguay (hasta el levantamiento militar de 1973), y más todavía a Colombia, por ser arreglos bipartidistas de fachada que no logran calzar siquiera con las características definitorias más laxas.

Bélgica (1899), seguido de Suecia (1907). En otras partes la representación proporcional generalmente apareció poco antes de la primera guerra mundial; y en las naciones antiguas de la Europa de esa época, el sistema de representación proporcional invariablemente se vio precedido por sistemas plurales o, más a menudo, por fórmulas de doble cédula que igualmente desplegaron efectos restrictivos de tipo pluralista.²¹ Debe señalarse también que la introducción de la representación proporcional a menudo era acompañada por la concesión de derechos de sufragio, por la entrada en la vida política de votantes de clase baja hasta allí excluidos y que generalmente buscaban nuevos partidos, sus "partidos propios". Así, cuando fue introducida la representación proporcional trajo consigo una tortuosa remoción de obstáculos: los antiguos votantes lograron una mayor libertad para expresar sus preferencias, y los nuevos votantes el derecho a sufragio mismo. De modo que cuando decimos que la representación proporcional multiplica el número de partidos olvidamos por completo redondear la frase diciendo: con respecto a un estado de cosas bajo el cual el número de partidos fue "empequeñecido" por millones de ausentes (la población electoral que no tenía derecho a voto) y/o reducido por fórmulas electorales "fuertes". Y si se considera debidamente esta calificación, entonces desaparece la ilusión óptica.

El argumento correcto es, entonces, que cada vez que la introducción de la representación proporcional es seguida del surgimiento de nuevos partidos relevantes, no estamos realmente apuntando a los efectos de la representación proporcional, sino que a los efectos secundarios resultantes de la remoción de obstáculos preexistentes. Si la sucesión histórica hubiera sido de representación proporcional a pluralidad, difícilmente se nos habría ocurrido que la representación proporcional "causa" la fragmentación del sistema partidista o una mayor fraccionalización. Ciertamente, mientras más fiel sea el reflejo de la representación proporcional, tanto menos penalizará y obstruirá el surgimiento de nuevos partidos o el fraccionamiento de los existentes. Pero la libertad de surgir no es más causa del surgimiento que la libertad de comer la causa de la comida. Puede decirse que la representación proporcional como tal (y siempre que estemos el sentido de las cosas) causa una "remoción de obstáculos", pero no puede decirse que "causa multiplicación".

21 Es difícil generalizar en materia de fórmulas de doble vuelta, pues cubrieron y pueden cubrir una gran variedad de diferentes arreglos: distritos de un solo miembro, aunque también multimiembros; carrera final restringida a las dos primeras mayorías (y, en consecuencia, sin negociaciones de alianzas) o, en su lugar, completamente abandonadas a todo tipo de acuerdos. (Para una encuesta en la materia, véase Fisichella: 254-55, 263-66, 274-85.) Aun así, en el siglo 19 y comienzos del 20, hubo instancias en que la doble vuelta generalmente ejerció efectos manipulativos no representativos y restrictores (al menos sobre una base distrital).

Para recapitular, el sistema de representación proporcional puro constituye un sistema electoral de efecto-cero. Inversamente, la representación proporcional afecta al sistema de partidos en tanto y cuanto es no-proporcional, y ello por una serie de consideraciones: el tamaño relativamente pequeño de los distritos electorales, cláusulas de exclusión, premios de mayoría y, finalmente, una traducción desproporcionada de votos en bancas. De ello se colige que cada vez que el sistema de representación proporcional tiene efectos manipuladores, esos efectos serán restrictivos y no multiplicadores. La influencia del sistema de representación proporcional es meramente, entonces, un debilitamiento de la misma influencia que es ejercida por los sistemas pluralistas-de mayoría.

Pienso que la vía está despejada para la parte constructiva de mi tarea. Permítaseme ahora comenzar a poner a prueba un conjunto de reglas enunciadas en términos bastante descriptivos.

Regla 1. Un sistema electoral pluralista (de la simple mayoría) no puede producir por sí solo un formato bipartidista a nivel nacional (como se ha definido), aunque bajo todas las circunstancias contribuirá a mantener uno ya existente. En consecuencia, cada vez que se establece un formato bipartidista, un sistema electoral pluralista ejerce una influencia contractora y logra un efecto congelante.

Regla 2. Un sistema electoral pluralista sí producirá, en el largo plazo, un formato bipartidista (no la eternización de los mismos partidos, sin embargo) bajo dos condiciones: primero, cuando el sistema de partidos queda estructurado y, segundo, si el electorado que es refractario a cualquier presión del sistema electoral llega a ser dispersado en proporciones que están por debajo de la pluralidad a través de los distritos.

Regla 3. Inversamente, un formato bipartidista es imposible —bajo el sistema electoral que sea— si minorías raciales, lingüísticas, ideológicamente alienadas, de una sola causa o de otro tipo (que no pueden ser representadas por uno u otro de los dos grandes partidos de masas) se concentran en proporciones por sobre la pluralidad en distritos particulares o bolsones geográficos. De ser así, el efecto de un sistema pluralista sólo será restrictivo de terceros partidos que no representen a minorías irreductibles.

Regla 4. Finalmente, también los sistemas de representación proporcional logran efectos reductivos —aunque en grado menor y menos predecible— en proporción a su no-proporcionalidad, y particularmente cada vez que se apliquen a distritos pequeños, establecen un umbral de representación, o asignan un premio. Bajo estas condiciones el sistema de representación proporcio-

nal también eliminará a los partidos menores cuyo electorado se halle dispersado a través de los distritos; pero incluso un sistema de representación proporcional altamente impuro no eliminará a los partidos pequeños que disponen de plazas fuertes concentradas por sobre la cuota.

El lector se percatará de que mis reglas giran preponderantemente sobre la distribución de los electorados. La distribución de las lealtades partidistas está históricamente dada, sin embargo, sólo con anterioridad al advenimiento de un sistema de partidos estructurado. Dado que mis reglas valen después de la etapa de fragmentación local de la política —bajo la condición de que sean establecidos partidos de masas nacionales— personalmente me ocupó sólo con aquella distribución de lealtades que permanece intocada por la consolidación estructural. En consecuencia, mi énfasis está puesto en si es o no del caso que minorías irreductibles por sobre la pluralidad o, como podría acaecer, por sobre la cuota, se encuentran geográficamente concentradas o dispersas.

Debiera destacarse también que la sola Regla 2 es suficiente para excluir a la India de toda consideración (esto es, como una excepción), porque la India no satisface la condición de ser un sistema de partidos estructurado.²² En cuanto a la Regla 3, puede aplicarse tranquilamente al caso de Canadá, es decir, da cuenta del hecho de que Canadá exhibe, a pesar de la pluralidad, un formato de tres-cuatro partidos (contrarrestado, sin embargo, por sus mecánicas). La Regla 3 también queda bien confirmada por la experiencia de Sri Lanka entre 1948 y 1977: pues en la última elección de 1977 todos los partidos menores —con excepción de los partidos étnicos Tamil,

22 Ello equivale a decir que el sistema de partidos de la India todavía está, de acuerdo a todos los estándares, débilmente estructurado, pudiendo a lo sumo ser clasificado como "semi-estructurado" por el hecho de que tan sólo uno de sus partidos, el Partido del Congreso (fundado en 1855, mucho antes de la independencia, constituyéndose en el partido de los hindúes no-musulmanes), ha conseguido el grado de consolidación estructural que puede lograrse en un país en el cual el analfabetismo todavía es rampante entre sus 700 millones de habitantes. Aun así, sigue predominando la "política de personalidades", tal como quedó demostrado por los vuelcos masivos de fines de la década de los setenta: el espectacular desastre electoral del Congreso en 1977 (cayendo de un 68 por ciento de las bancas a sólo un 28), seguido de un igualmente sorpresivo retorno en 1980. Por otra parte, la India ciertamente da prueba de lo que impide un sistema pluralista. Si la India optase por la representación proporcional, podría conjeturarse con toda seguridad que pronto se convertiría en uno de los sistemas de partidos más fragmentado, acaso no atomizado, de todos los conocidos.

regionalmente concentrados— habían desaparecido.²³ Por otra parte, la Regla 4 se aplica perfectamente a los casos de Irlanda y Japón (con pequeños distritos de 3 a 5 miembros),²⁴ y también contribuye a explicar (debido a la cláusula de exclusión) el formato de la República Federal de Alemania.²⁵ Los modelos exhibidos por Turquía y Grecia desde fines de la década de los cuarenta reflejan una amplia gama de umbrales y de mecanismos no-representativos, y también caen bajo la jurisdicción de la Regla 4.

El paso siguiente es relacionar los formatos pronosticados por las cuatro reglas antedichas con características sistémicas, es decir, con tipos determinados de sistemas de partidos. Permítaseme derivar de la tipología que he desarrollado extensamente en otra parte (Sartori, 1976: 125-216, 273-93) tres modelos sistémicos importantes: 1) mecánicas bipartidistas, es decir, una alternancia unipartidista bipolar en el gobierno; 2) multipartidismo moderado, es decir, desplazamientos bipolares entre gobiernos de coalición; 3) multipartidismo polarizado, es decir, sistemas caracterizados por una competencia multipolar, por coaliciones unipolares centralizadas, con vuelcos periféricos, y por partidos antisistémicos. En esta tipología, la variable decisiva es la polarización sistémica, definida como la distancia (ideológica o de otra clase) entre los partidos relevantes más distantes.²⁶ La pregunta es ahora: ¿Será permitido el formato por las mecánicas correspondientes y aguardadas (propiedades funciona-

- 23 Más exactamente, en Sri-Lanka los partidos de minoría no-étnicos y los independientes cayeron de 26 bancas logradas en 1960, a sólo 2 en 1970 y 1977; mientras, los dos partidos marxistas (Comunista y LLSP) no lograron representantes tan sólo en 1977 (habían logrado 25 bancas en 1970). Desafortunadamente para nuestros fines, la nueva constitución de 1978 dejó de lado el sistema de pluralidad y pasó a endosar la representación proporcional. Pero hasta la fecha no se han celebrado elecciones al alero del nuevo sistema.
- 24 Aquí, sin embargo, el tamaño del distrito no es el único factor en juego. Irlanda emplea el sistema de voto simple transferible, y Japón el voto limitado (un voto para distritos que entregan 3 a 5 representantes). Así, el efecto de tamaño de distrito puede ser puesto a prueba más directamente con relación a España y Grecia (véase nota 14); pero todavía es demasiado pronto para afirmar nada.
- 25 Nohlen (1984: sect. 3) señala que el umbral de representación alemán del 5 por ciento "no debiera ser sobrevaluado", pero no entrega prueba alguna que respalde su afirmación. Si su prueba confirmatoria es que el FRG despliega una proporción bastante exacta entre votos y bancas, temo que Nohlen, al igual que Rose (véase nota 12), inspecciona los establos de Augías cuando el rebaño ya los ha abandonado.
- 26 Para estar seguros, esto representa una fuerte simplificación de mi tipología. En relación a la "polarización", véase especialmente Sani y Sartori (1983) para ver cómo el concepto es definido y medido y cómo se conduce respecto de la prueba comparativa.

les)? Dadas la consolidación estructural (condición necesaria) y la polarización como la variable interpuesta y, en cierto grado, dependiente, postulo que:

Hipótesis 1: cuando la fórmula de pluralidad de un solo representante electoral produce un formato bipartidista (Reglas 1 y 2), el formato a su vez producirá una mecánica bipartidista si, y sólo si, la polarización del electorado es baja. Con una polarización elevada, la mecánica bipartidista se derrumba. Sin embargo, dado que una mecánica bipartidista implica una competencia centrípeta, tiende más bien a disminuir que a aumentar la polarización sistémica.

Hipótesis 2: Suponiendo una dispersión bajo-cuota de las minorías irreductibles (de haberlas), las fórmulas de representación proporcional impuras suelen permitir uno o dos partidos adicionales por sobre el formato bipartidista, es decir, tres a cuatro partidos. Este formato a su vez engendrará las mecánicas de un multipartidismo moderado si, y sólo si, el electorado no exhibe una elevada polarización. Sin embargo, dado que el multipartidismo moderado todavía presenta una convergencia bipolar (competencia centrípeta), no tenderá a incrementar la polarización sistémica.

Hipótesis 3: Sistemas de representación proporcional puros o relativamente puros fácilmente permiten un formato de cinco a siete partidos. Aun así, bajo condiciones de una polarización mediana o baja, la mecánica de coalición del multipartidismo moderado no se ve obstruida. Sin embargo, bajo condiciones de elevada polarización, el formato exhibirá las características mecánicas del multipartidismo polarizado, incluyendo de paso una competencia multipolar que a la larga incrementa la polarización sistémica.

Lo antedicho está tan condensado que apenas puede constituir un valor sugerido, y tendré que dejarlo así.²⁷ Pues todavía debo

27 Otras correspondencias e implicancias mejor conocidas actúan sobre el cómo la pluralidad y los sistemas de representación proporcional afectan, respectivamente, a la gobernabilidad y al principio de representación mismo. Como ya he dicho, "los sistemas de representación pertenecen a dos modelos principales. . . El tipo británico. . . que se basa en un sistema de pluralidad de miembro único. . . mientras que el tipo francés se basa en sistemas proporcionales. . . El tipo británico sacrifica la representatividad del parlamento en aras de la eficiencia del gobierno, mientras el tipo francés sacrifica la eficiencia del gobierno en aras de la representatividad del parlamento. . . No podemos construir un sistema de representación que maximiza a la vez la función de funcionar y la función de reflejar" (Sartori, 1968b: 469). La cita muestra, postulo, que los recelos de Nohlen (1984) frente a los puntos arriba mencionados están mal encauzados.

completar el argumento. Hasta aquí la variable independiente (causal) ha sido el sistema electoral. Pero ya sabemos que debemos contemplar también otra variable independiente: el sistema de partidos en cuanto sistema de canalización. Procedamos, entonces, a evaluar el caso en su totalidad.

Al igual que los sistemas electorales, los sistemas de partidos pueden ser tricotomizados —en relación a su impacto manipulador— en fuertes, fuertes-débiles y débiles. Sin embargo, para evitar complejidades engorrosas, procederé en forma dicotómica, obteniendo así una matriz de cuatro células, esto es, de cuatro combinaciones posibles: I sistema electoral fuerte y sistema partidista fuerte; II sistema electoral débil y sistema partidista fuerte; III sistema electoral fuerte y sistema partidista débil; IV sistema electoral débil y sistema partidista débil. Dado que la reducción dicotómica margina la categoría "fuerte-débil", debiera entenderse que los "sistemas electorales fuertes" incluyen no sólo, como resulta obvio, la fórmula pluralista, sino que también las fórmulas de representación proporcional altamente impuras (en esencia, todos los casos cubiertos por mis reglas antedichas). Inversamente, los "sistemas electorales débiles" refieren a las fórmulas de representación proporcional relativamente puras a puras (en sentido matemático y de acuerdo a los distritos). Las interdependencias generales entre el sistema electoral, por una parte, y el sistema de partidos, por otra, se pueden mostrar más adecuadamente en la forma de un cuadro.

Influencia Combinada
de Sistemas de Partidos y Electorales

Sistemas de partidos	Sistemas electorales	
	Fuertes	Débiles
	I	II
Fuertes (estructurados)	Efecto reductivo de sistemas electorales	Efecto bloqueador y de contrapeso del sistema de partidos
	III	IV
Débiles (no-estructurados)	Efecto de distrito reductivo y restrictivo	Influencia Cero

El casillero I del cuadro no requiere de mayor explicación. Todos los sistemas bipartidistas individualizados anteriormente (excep-

to Austria y Malta) caen en este casillero, confirmando así el efecto reductivo pronosticado por la primera combinación. India, por otra parte, cae en el casillero III y, en consecuencia, no representa una excepción: no se requiere de un "ganador Condorcet" para desechar el caso.

El casillero II indica que cuando la representación proporcional (incluso una representación proporcional débil) encuentra un sistema partidista estructurado, el elector es restringido, mas no por el sistema electoral, sino que por la fuerza de la canalización partidista. En este caso, entonces, el sistema electoral se ve contrarrestado por el sistema partidista: tenemos, como he señalado, un efecto bloqueador o de contrapeso. Eso es equivalente a decir que aquí el factor causal, la variable independiente, es el sistema de partidos. El casillero II no sólo explica por qué la introducción de la representación proporcional puede no ser seguida por "más partidos", sino que también permite la existencia de un formato bipartidista al alero de la representación proporcional: es el caso no sólo de Austria sino que también de Malta (voto único transferible). La combinación en cuestión desecha, entonces, las excepciones: bipartidismo sin pluralidad. El argumento general es el siguiente: una estructuración particularmente fuerte del sistema de partidos reemplaza (en calidad de condición dos suficiente) el impacto manipulador de un sistema electoral fuerte (condición suficiente uno).

El casillero III indica que cuando un sistema electoral fuerte encuentra un sistema de partidos no-estructurado, el efecto es sólo un efecto de distrito, y específicamente un efecto restrictivo sobre el elector, que se traduce en efecto reductivo para los partidos del distrito. En este caso, entonces, el sistema electoral no puede producir efectos reductivos a escala nacional. Aun así, permanece el impacto en el distrito, desalentando, de paso, la inestabilidad y alentando carreras de dos hombres a nivel de distrito. El casillero ilustra el estado de cosas en buena parte de Europa continental hasta la primera guerra mundial.²⁸ Uno podría también sugerir que aquí tenemos la condición de espera o de facilidad óptima para el desarrollo de sistemas de partidos estructurados del tipo bipolar (mecánica bipartidista y multipartidismo moderado), y una condición obstructiva en cuanto al desarrollo de un multipartidismo extremo y polarizado.

El casillero IV indica influencia cero, significando que cuando un sistema de representación proporcional relativamente puro opera en ausencia de un sistema estructurado de partidos no interviene en el proceso político ni el sistema electoral ni el sistema de partidos

28 Esto supone (véase nota 21) que los tipos de doble vuelta que en realidad antecedieron a la representación proporcional en efecto ejercieron (al contrario de la errada generalización de Duverger) un impacto restrictor de tipo pluralista sobre el elector.

con un efecto manipulador propio. El punto general aquí es (como ya sabemos) que mientras más nos aproximamos a una representación proporcional pura y mientras mayor cantidad de obstáculos electorales o afines son removidos, menor será la causalidad del sistema electoral en el sistema de partidos. Gran parte de la América latina se encuentra, tal vez, en este casillero debido al carácter intermitente de su experiencia partidista, es decir, a causa de reiteradas interrupciones que perjudican la consolidación, y que se producen en virtud de las intervenciones militares. Y este mismo casillero indica que los países jóvenes que comienzan con un sistema de representación proporcional se autoimponen las condiciones menos favorables para superar la atomización partidista y lograr una consolidación estructural.²⁹

6 Las Leyes: Otro Intento

Estamos ahora preparados para proponer reglas que valen como leyes porque están formuladas en términos de condiciones necesarias y suficientes (según lo explicitado en la Sección 3). Dado que el sistema electoral es el factor causal sometido a investigación, se supone que el sistema electoral constituye una condición suficiente y, más precisamente, la que es pertinente, aunque no la condición suficiente exclusiva. En cuanto a las condiciones necesarias, nuestra investigación, en suma, halló dos condiciones: 1) la estructuración sistémica (del sistema de partidos), en oposición a la ausencia de estructura; y 2) las considerables concentraciones de preferencias por sobre la pluralidad o, en el caso del sistema de representación proporcional, concentraciones considerables por sobre la cuota, en oposición a distribuciones por debajo de la pluralidad o por debajo de la cuota (de las primeras preferencias de los electores), condición que en adelante se abrevia como dispersión a través de los distritos.³⁰ A partir de estas premisas me atrevo a proponer las siguientes leyes:

Ley N° 1. Dada una estructuración partidista sistémica y una dispersión a través de los distritos (como condiciones necesarias conjuntas), los sistemas electorales pluralistas causan (es decir, son condición suficiente para) un formato bipartidista.

1.1 Alternativamente, una estructuración sistémica de partidos particularmente fuerte es, por sí sola, la condición suficiente ne-

29 Esta sección, incluyendo la Fig., repite, salvo algunas modificaciones, a Sartori 1968a: 278-87. Mi texto fue redactado en 1966, y al parecer da prueba —en la perspectiva genealógica de Riker— de una acumulación fallida.

30 Aquí el término grande o cuantioso significa: suficiente para la relevancia sistémica, como la definida, de un partido parlamentarista. Las condiciones se extrapolan de las Reglas de la sección 5.

cesaria y sustitutiva para causar un formato de competencia bipartidista.

Ley N° 2. Dada una estructuración sistémica, pero faltando una dispersión a través de los distritos, los sistemas electorales pluralistas causan (es decir, son condición suficiente para) la eliminación de partidos situados por debajo de la pluralidad, pero no pueden eliminar y, en consecuencia, permiten tantos partidos por encima de dos, como lo permitan concentraciones considerables de preferencias por sobre la pluralidad.

Ley N° 3. Dada una estructuración sistémica de partidos, la representación proporcional obtiene un efecto reductivo causado (como condición suficiente) por su no-proporcionalidad. Así, mientras mayor sea la impureza de la representación proporcional, mayor será el efecto reductivo; y, a la inversa, mientras menor sea la impureza, más débil será el efecto reductivo.

3.1 Alternativamente, una estructuración sistémica de partidos particularmente fuerte es por sí sola condición necesaria y suficiente para mantener cualquier formato de partidos que precediera a la introducción de la representación proporcional.

Ley N° 4. Si falla la estructuración sistémica de partidos y se da por supuesta la existencia de un sistema de representación proporcional puro, esto es, un costo de entrada igual para todos, no habrá discriminación para que el número de partidos alcance el tamaño que permite la cuota.

El sistema de enumeración antedicho puede originar cierta confusión. ¿Cuántas leyes tenemos realmente? Cuatro, a lo más, dado que las leyes 1.1 y 3.1 permiten la incorporación y/o remoción de excepciones obvias de acuerdo a la siguiente cláusula: variando la condición puede seguir el mismo efecto, debido a que una condición suficiente es sustituida por otra. En efecto, las leyes "verdaderas" (si lo fueran) son tres, ya que la ley número 4 tiene poder explicativo pero no causal: simplemente establece dónde terminan los efectos de los sistemas electorales. De modo que sin duda alguna se cumple con el requerimiento de parquedad. Por otra parte, la redacción de mis leyes puede parecer un tanto engorrosa. Ello se debe a que están deliberadamente formuladas, no sin cierto grado de pedantería, en un lenguaje causal, tal como lo requiere la demostración que he estado persiguiendo. Aun así, me parece que mis leyes son lo suficientemente directas. La objeción, sin embargo, podría ser que son demasiado abstractas y no lo suficientemente específicas. Pero eso no es así, siempre y cuando sean interpretadas —como se supone deben ser interpretadas— en conjunción con las cuatro reglas enunciadas anteriormente (pág. 38 y sigs.). En particular, los puntos claves de la ley número 1 están dados en las reglas 1 y 2; los de la ley número 2 están dados por la Regla 3; y las de la ley número 3 por la Regla 4.

Con el fin de llevar este ejercicio a término cabal, la última interrogante ha de ser la siguiente: ¿Podemos ser tan parcios como Du-

verger? La respuesta es sí, siempre y cuando reemplacemos la nitidez y fuerza lógica de las condiciones necesarias y suficientes por la laxitud de condiciones que facilitan versus las que obstruyen. Si es así, nos quedan meras leyes de tendencias, cuya confirmación no necesariamente sufre merma por las excepciones, y que son suficientemente confirmadas al ocurrir "más veces que no". A la luz de estas relajaciones podemos efectivamente arreglar casi todo con sólo dos leyes muy simples, que son las siguientes:

Ley de tendencia N° 1: Las fórmulas electorales pluralistas facilitan (son condiciones que facilitan) un formato bipartidista e, inversamente, obstruyen (son condiciones que obstruyen) el multipartidismo.

Ley de tendencia N° 2: Las fórmulas electorales de representación proporcional facilitan el multipartidismo e, inversamente, difícilmente conducen a un bipartidismo.

Lo antedicho —si ha sido correctamente entendido— es casi todo lo que dijo Duverger. Desafortunadamente, ni Duverger ni sus comentaristas han podido jamás aproximarse a la precisión metodológica de las generalizaciones tipo-ley. Este ensayo apunta a mostrar que podríamos avanzar mucho más de lo que hemos avanzado hasta ahora simplemente consiguiéndonos piernas metodológicas capaces de caminar. En efecto, este ensayo no es sino una conveniente ilustración de un caso general. El estudio de la política y de la sociedad abunda en leyes referidas a tendencias que, a su vez, podrían estar sujetas a un análisis condicional relativamente preciso. Si alguien hubiera alguna vez tomado esta ruta, postulo, en la actualidad tendríamos de todo un conjunto de leyes explicativas que efectivamente darían prueba del crecimiento acumulativo de un conocimiento científicamente respetable.

Bibliografía

- Daalder, H. y Mair, P. (eds.) (1983) *Western European Party Systems*. Beverly Hills: Sage.
- Duverger, M. (1950) *L'Influence des Systemes Electoraux sur la Vie Politique*. París: Colin.
- (1951) *Les Partis Politiques*, 1ª ed. París: Colin.
- (1954) *Les Partis Politiques*, 2ª ed. revisada. París: Colin.
- (1963) *Political Parties*, Trad. B. y R. North. Nueva York, Wiley.
- Eckstein, H., Apter, D. E. (eds.) (1963) *Comparative Politics: A Reader*. Glencoe: Free Press.
- Fischella, D. (1982) *Elezioni e Democrazia*. Bologna: Il Mulino.
- Grumm, J. (1958) "Theories of Electoral Systems". *Midwest Journal of Political Science* 2: 357-76.

- Hogan, J. (1945) *Elections and Representation*. Cork: Cork University Press.
- Lijphart A. (1984) "Degrees of Proportionality of Proportional Representation Formulas", en A. Lijphart, B. Grofman (eds.) (1984) *Electoral Laws and their Political Consequences*. Nueva York: Agathon Press.
- Mackenzie, W. J. M. (1957) "The Export of Electoral Systems". *Political Studies*, V: 240:57. Reproducido en Eckstein and Apter (1963).
- Nohlen, D. (1984) "Electoral Systems between Science and Fiction", en A. Lijphart, B. Grofman (eds.) (1984) *Choosing an Electoral System*. Nueva York: Praeger.
- Rae, D. (1971, 2ª ed. revisada) *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.
- Riker, W. H. (1982) "Two-party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science". *American Political Science Review* (76). Diciembre: 753-66.
- Rose, R. (1982) *Choice in Electoral Systems: The Political and Technical Alternatives*. Glasgow: Studies in Public Policy, University of Strathclyde.
- Sartori, G. (1968a) "Political Development and Political Engineering". *Public Policy XVII*. Cambridge Mass. Harvard University Press: 261-98.
- (1968b) "Representational Systems". *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 13. Nueva York, Macmillan & Free Press.
- (1976) *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Nueva York: Cambridge University Press.
- (1979) *La politica: Logica e Metodo in Scienze Sociali*. Milano, Sugar Co.
- Sani, G. y Sartori G. (1983) en *Daalder and Mair* (eds.): 307-40.

ENSAYO

FUNDAMENTOS DE LA TEORÍA POLÍTICA DEMOCRÁTICA LIBERAL*

Oscar Mertz Z.**

El trabajo analiza una expresión histórica de democracia liberal, conocida como el modelo madisoniano. Los autores de este modelo son Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, y fue desarrollado en una serie de 85 ensayos compilados para el título *The Federalist Papers*.

El modelo madisoniano se funda en varios principios generales que son discutidos en este trabajo. En primer lugar, subyace al modelo una determinada concepción de la persona individual, como unidad de análisis y de acción. Luego, una teoría de la motivación humana que reconoce mayor eficacia y fuerza a las pasiones antagónicas y a los intereses inmediatos que a los motivos fundados en la razón y la virtud. Finalmente, se establece la distinción entre democracia procesal y substantiva, mostrándose cómo el modelo madisoniano intenta una combinación de ambos principios.

La parte final del trabajo discute dos principios necesarios para el gobierno constitucional o limitado: la necesidad de controlar las facciones, es decir, la necesidad de evitar que una parte del pueblo oprima a la otra, atropellando sus derechos; y la necesidad de evitar que el gobierno tiranice a los gobernados, para lo cual se instituye una efectiva separación de poderes.

* Este trabajo fue presentado el día 25 de junio de 1984 en el Seminario *Temas de Teoría Democrática Contemporánea* organizado por el CEP.

** Licenciado en Filosofía, Universidad de Chile; Master y Ph. D. (C) en Ciencias Políticas, Universidad de Georgetown; Profesor del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile; Investigador del Centro de Estudios Públicos.

I Introducción

El objeto del presente trabajo es exponer en forma sistemática los principales elementos que, a juicio del autor, son constitutivos de la teoría política democrática liberal. Sin embargo, no se trata de una revisión exhaustiva, lo cual queda indicado por la palabra "fundamentos" incluida en el título.

Además, y sin que esto denote una predilección por esos narrativos títulos cervantinos, he estimado conveniente hablar de teoría política democrática, en lugar de teoría democrática a secas, porque parte importante del debate sobre este tema incluye elementos no políticos que me abstendré de analizar. En particular, me refiero a las condiciones culturales y económicas que se supone hacen posible y/o consolidan la existencia de un régimen democrático. La exclusión de estos temas obedece solamente a razones prácticas de exposición, y a la necesidad de distinguir analíticamente entre los elementos propiamente políticos que componen la teoría democrática y lo que podríamos llamar la sociología de la teoría democrática, i.e., las condiciones bajo las cuales se desarrolla la democracia, así como también las condiciones que determinan las diversas formas que puede adoptar.

Como puede argumentarse que la construcción de un modelo teórico de democracia que no incorpore condiciones culturales y económicas es irrealizable o, incluso, que carece de sentido, enunciaré dos condiciones en calidad de supuestos.

En primer lugar, supondré la existencia de un orden económico fundado en la propiedad privada y en el mercado, y una participación estatal en la economía que puede ser significativa, pero que no debe alcanzar una magnitud tal que el Estado se convierta en el único empleador. Este supuesto es necesario, porque la libertad política no puede ser ejercida sin grave riesgo por quien no tenga alternativas de ocupación o empleo.

En segundo lugar, supondré la existencia de un requisito cultural que, siendo tan discutido como el primero, resulta más difícil de precisar. Desde Platón en adelante, la filosofía política siempre ha especulado con la idea de que debe existir una correspondencia entre el régimen político y el tipo de personalidad dominante en una sociedad. La escuela de Frankfurt ha dado expresión reciente a esta idea, postulando, por ejemplo, un nexo entre la "personalidad autoritaria" del ciudadano alemán y el Tercer Reich.¹

Con respecto a Latinoamérica, suele afirmarse que existen rasgos culturales como la desconfianza en la autoridad, la disposición a violar las leyes y el recurso a la fuerza como instrumento político,

1 Véase T. W. Adorno, et. al, *The Authoritarian Personality* (New York: Norton, 1969).

que se manifiesta en fragilidad institucional e inestabilidad política crónica.

Cuando estas consideraciones sobre el carácter nacional se hacen extensivas al ámbito económico, el primer supuesto queda contenido en el segundo. Reseñando el último volumen publicado por Gonzalo Vial, Mario Góngora escribe: "El que las virtudes de ahorro y de inversión productiva se revelen inferiores, en Chile, a las tendencias al gasto ostentoso y a la especulación financiera, vienen a corroborar, en su escala, la célebre tesis de Max Weber sobre el nexo de la psicología del catolicismo popular con la renuencia al capitalismo industrial".²

En términos generales, el supuesto cultural consiste en afirmar que la democracia supone la existencia de normas culturales seculares y racionales, entendidas, más o menos, en los términos de Weber y Parsons.

Talcott Parsons enuncia cinco dicotomías que llama variables patrones (pattern variables), las cuales han sido adaptadas para contrastar sociedades tradicionales y modernas como tipos ideales.³

Las orientaciones valóricas atribuidas a la sociedad moderna —es decir, el status fundado en el mérito, los roles específicos, los valores universales, la orientación hacia sí mismo y la neutralidad efectiva— se supone que tienen mayor afinidad con el régimen democrático que aquellas atribuidas a la sociedad tradicional.

Otra manera de precisar los requisitos culturales de la democracia consiste en recurrir al modelo ideal de cultura democrática construido por Almond y Verba. Esta "cultura cívica" tiene rasgos tanto modernos como tradicionales, y se caracteriza por su pluralismo, consenso y diversidad.⁴ En términos descriptivos, el credo democrático contiene valores como soberanía popular, consentimiento de los gobernados para gobernar, protección contra el poder arbitrario, el derecho a oposición, la libertad de expresión, de prensa, de asamblea y de religión, e igualdad ante la ley.

Finalmente, conviene aclarar el sentido en que se usa el multívoco término "liberal". Liberal es, para los efectos del presente trabajo, aquel conjunto de ideas que sirven de fundamento para la construcción de las instituciones políticas propias de las repúblicas americanas, a fines del siglo XVIII y comienzos del XIX. En particular, entenderé por democracia liberal aquello que Robert Dahl llama

2 Revista *Historia*, N° 18, 1983 (440-441).

3 Talcott Parsons and Edward A. Shils, *Toward a General Theory of Action* (Cambridge: Harvard University Press, 1951), pp. 76-91.

4 Gabriel A. Almond y Sidney Verba. *The Civic Culture* (Princeton University Press, 1963), pp. 6-9.

"el modelo madisoniano",⁵ es decir, la doctrina política subyacente a la Constitución de los Estados Unidos.

Es un hecho digno de mención que la mayor parte de la humanidad ha vivido, durante casi toda la historia, bajo formas de gobierno autocráticas.

Los pensadores del siglo XVIII que se pronuncian en favor de la democracia, no tienen a su disposición muchos ejemplos históricos a los cuales recurrir. De entre ellos, el experimento ateniense de democracia, con sus virtudes públicas tan celebradas por Pericles, constituye un ideal dominante en la mente de Montesquieu y Rousseau. Para estos pensadores, la democracia como forma de gobierno es deseable y posible, en forma directa, para comunidades pequeñas.

Así, el clima intelectual de la época en que surgen las repúblicas americanas contiene una importante dosis de escepticismo con respecto a la posibilidad de establecer una forma de autogobierno en estados que ocupan grandes territorios, densamente poblados.

Por tal razón, los partidarios de la democracia debieron desarrollar una teoría de la democracia representativa justificable ante los escépticos de la época. Una de las defensas más efectivas y de valor permanente es la que escribieron Alexander Hamilton, James Madison y John Jay.

En nuestros días se conoce con el nombre de "modelo madisoniano" a la teoría desarrollada por estos tres autores, y que está contenida en una serie de 85 ensayos publicados originalmente en diversos periódicos de Nueva York bajo el seudónimo de "Publius", entre octubre de 1787 y agosto de 1788.

Estos ensayos fueron escritos con el fin de promover la ratificación de la Constitución propuesta por la Convención de Filadelfia. Posteriormente, la compilación de éstos ha sido publicada bajo el título de *The Federalist Papers*.⁶

Si bien es cierto que esta obra no es un tratado político sistemático, ella ocupa un lugar destacado no sólo en el pensamiento político norteamericano, sino en la literatura de la Ciencia Política en general.

En las palabras de Gottfried Dietze, *El Federalista* es "un clásico del liberalismo, una expresión norteamericana de su herencia inglesa y su tradición occidental".⁷

En efecto, su valor como teoría democrática radica en que propone un sistema de gobierno democrático, a la vez que expone con

5 Robert A. Dahl. *A Preface to Democratic Theory* (Chicago: The University of Chicago Press, 1956), p. 4.

6 Para una versión castellana ver "El Federalista" (selección), revista *Estudios Públicos*, Santiago de Chile: N° 13, marzo 1984.

7 Gottfried Dietze, *The Federalist: A Classic on Federalism and Free Government* (Baltimore: John Hopkins Press, 1960), p. 256.

realismo las precauciones que deben tomarse para prevenir los riesgos propios de esta forma de gobierno.

II Los Fundamentos de la Democracia Liberal

I Principios Generales

a El Individualismo Moderno

El liberalismo se nutre del individualismo característico de la época moderna. La persona individual se convierte en la unidad de análisis y de acción. Unidad de análisis, porque la filosofía política moderna propone modos de organización política en torno a la idea de un contrato social entre individuos. Las teorías contractuales de Hobbes y Locke, por ejemplo, giran en torno a una definición del individuo, y los sistemas políticos propuestos son derivados de las limitaciones y aspiraciones de éste. El individuo se convierte también en unidad de acción, porque se debilitan las unidades colectivas propias de la organización medieval, como las corporaciones, la nobleza y el clero, perdiendo privilegios que pasan a ser concebidos en términos de derechos individuales.

Al estudiar la cultura del Renacimiento en Italia, Jacob Burckhardt afirma que en la Edad Media el hombre se reconocía solamente como raza, pueblo, partido, corporación o cualquier otra forma general (in irgendeiner Form des Allgemeinen). Pero que en la Italia del Renacimiento se levanta con toda su fuerza el individuo espiritual (der Mensch wird geistiges Individuum), reconociéndose a sí mismo como tal.⁸

El individualismo moderno no sólo contrasta con la concepción dominante en la Edad Media, sino que también difiere de la concepción socialista del hombre. Para el socialismo, la unidad de análisis y de acción es colectiva: la clase social. Marx, por ejemplo, cuando habla del hombre, no se refiere al individuo, sino a la especie. Por lo demás, el término "socialismo" fue acuñado para expresar una deliberada oposición con el individualismo.

Conviene aclarar, además, que el individualismo liberal de origen anglosajón debe ser distinguido del individualismo racionalista de Rousseau y de los enciclopedistas, el cual "siempre tiende a convertirse en lo contrario, es decir, en socialismo o colectivismo".⁹

La distinción señalada no es percibida por pensadores como Ernst Cassirer, quien, en su *Filosofía de la Ilustración*, se esfuerza por encontrar elementos comunes entre los pensadores británicos y

8 Jacob Burckhardt, *Die Kultur der Renaissance in Italien* (Berlin: Verlag von Th. Knaur, 1928), p. 131.

9 Friedrich von Hayek, *Individualism and Economic Order* (Chicago: University of Chicago Press, 1948), Cap. I.

franceses del siglo XVIII. Sin embargo, este punto de vista es refutado por Hayek, quien afirma que "reunir en una misma categoría, llamada ilustración, a los filósofos franceses de Voltaire a Condorcet, por un lado, y a los pensadores escoceses e ingleses de Mandeville, pasando por Hume y Adam Smith, hasta Edmund Burke, por el otro, es pasar por alto diferencias que, dada la influencia que estos hombres tuvieron en el siglo siguiente, son mucho más importantes que cualquier similitud superficial que pudiera existir".¹⁰

Con respecto a la vertiente liberal anglosajona —que es la que sirve de fundamento al presente trabajo— debe enfatizarse que es una teoría social que no postula, como erróneamente se afirma, la existencia de hombres aislados y autosuficientes. Es Rousseau quien concibe al hombre en estado de naturaleza como un animal solitario, carente de razón pero compasivo, vagando por la selva del Caribe. Y es Adam Smith quien inicia *La Teoría de los Sentimientos Morales* con la siguiente afirmación: "Por más egoísta que quiera suponerse el hombre, evidentemente hay algunos elementos en su naturaleza que lo hacen interesarse en la suerte de los otros, de tal modo que la felicidad de éstos le es necesaria, aunque de ello nada obtenga, a no ser el placer de verla".¹¹

En el mismo sentido analizado por Hayek, Michael Novak denuncia el sentido atribuido al "individualismo burgués" por la literatura anticapitalista.¹² En su estudio, Novak descubre el "individualismo comunitario", es decir, un individuo con clara orientación social.

La teoría liberal afirma que para entender los fenómenos sociales debemos comprender las acciones individuales orientadas hacia otros individuos y guiadas por expectativas de comportamiento recíproco.

La idea de que sólo podemos explicar fenómenos sociales analizando acciones individuales se opone al método propio de teorías premodernas y socialistas, que pretenden comprender directamente conjuntos sociales suponiéndoles una existencia independiente de las personas que la componen.

Asimismo, las instituciones que crea este individuo comunitario no son el producto de la planificación. El liberalismo niega la posibilidad de utilizar con eficacia la planificación social centralizada, argumentando que nuestras acciones tienen consecuencias no intencionadas que es imposible predecir. Más bien, la colaboración espon-

10 Friedrich von Hayek, "The Legal and Political Philosophy of David Hume", en *Studies in Philosophy, Politics, and Economics* (Chicago: The University of Chicago Press, 1967, Midway reprint 1980), p. 106.

11 Adam Smith, *The Theory of Moral Sentiments* (Indianápolis: Liberty Classics, 1976) p. 47.

12 Michael Novak, *The Spirit of Democratic Capitalism* (New York: Simon & Schuster, 1982), Cap. VII.

tánea entre agentes libres crea instituciones que escapan a la comprensión de cualquiera de ellos.

b Naturaleza Humana

Para el liberalismo, la naturaleza humana es imperfecta; la razón es falible y un instrumento de nuestros impulsos básicos. Además, tiende a ver, para todos los propósitos prácticos, la naturaleza del hombre en cuanto especie como inmutable, no perfectible. El individuo puede perfeccionarse, pero tal perfeccionamiento no es irreversible ni hereditario.

Por lo anterior, es imposible crear un "hombre nuevo", y un buen sistema político funciona aceptando al hombre tal cual es. La idea de cambiar instituciones con el propósito de cambiar la naturaleza básica del hombre es considerada utópica.

La posición que se adopta respecto de la capacidad racional del hombre no es un tema de mero interés epistemológico, sino que tiene consecuencias políticas de gran alcance. Puede decirse, en términos generales, que toda teoría política que concede al hombre la capacidad de poseer la verdad absoluta, deriva de esta convicción un orden político no democrático.

El ejemplo más temprano de sociedad comunista fue expuesto por Platón, en *La República*. Allí, el filósofo rey, poseedor de la verdad, tiene el deber moral de imponerla. Pero ya Aristóteles criticó a Platón por suponer que la naturaleza humana es maleable, al punto de poder suprimir la familia y la propiedad.

Como el liberalismo supone que la razón es falible, supone también que, eventualmente, el gobernante puede ser víctima de sus ambiciones y abusar del poder. Por tal razón, el Estado es visto con desconfianza, y la teoría democrática liberal se empeña en ponerle límites. Esa es la razón por la cual James Madison, autor del décimo ensayo de *El Federalista*, propone un sistema de pesos y contrapesos (checks and balances), un sistema según el cual la mejor manera de limitar el poder es usar la ambición para contrarrestar la ambición. Madison explica su teoría en los siguientes términos: "La ambición debe contrarrestar a la ambición. El interés del hombre debe ser conectado con sus derechos constitucionales. Puede ser una reflexión sobre la naturaleza humana el que estos instrumentos sean necesarios para controlar los abusos del gobierno. Pero, ¿qué es el gobierno mismo, sino la más grande de todas las reflexiones sobre la naturaleza humana? Si los hombres fueran ángeles no sería necesario gobierno alguno. Si a los ángeles les correspondiera gobernar a los hombres, no serían necesarios controles externos ni internos al gobierno. Al diseñar un gobierno que debe ser administrado por hombres sobre otros hombres, la gran dificultad reside en esto: primero se debe capacitar al gobierno para que controle a los gobernados y, a continuación, se le debe obligar a controlarse a sí mismo. El depender del pueblo es, sin duda, el control primario sobre el Gobier-

no, pero la experiencia ha enseñado a la humanidad la necesidad de precauciones auxiliares".¹³

Las características generales de la teoría sobre la naturaleza humana contenida en *El Federalista*, no son objeto de discusión. Existe consenso en cuanto a que sus autores fueron decididamente realistas al no hacerse ilusiones sobre la racionalidad y bondad inherentes del hombre, y al atenerse a una concepción de la corruptibilidad humana que es usualmente calificada de pesimista.

Sin embargo, surge un problema cuando se propone dar poder político a hombres imperfectos y falibles moral y racionalmente. De acuerdo con esta crítica, las conclusiones políticas de *El Federalista* se contradicen con las premisas psicológicas, y la obra resulta teóricamente esquizofrénica.

Refutando esta crítica, James Scanlon ha demostrado que *El Federalista* contiene una teoría consistente sobre la naturaleza humana, lo cual da a la obra una gran coherencia.¹⁴

Scanlon inicia su argumento afirmando que la operación de cualquier sistema de gobierno depende de la acción humana. Algunas de las acciones posibles deben ser estimuladas, mientras que otras deben ser inhibidas. Por lo tanto, es necesario observar los motivos causales internos de la acción humana, para poder determinar si un sistema de gobierno propuesto tendrá los resultados deseados sobre la acción.

Esto es, según Scanlon, lo que hacen los autores de *El Federalista*, al evaluar las instituciones propuestas en la Constitución norteamericana mediante el examen de los motivos de la acción. De este modo, lo que encontramos en *El Federalista* no es una teoría global sobre la naturaleza humana, sino una teoría sobre la motivación humana, relacionada con la acción política.

Luego, Scanlon afirma que en *El Federalista* encontramos tres categorías generales de motivación: motivos pasionales, es decir, estados emocionales que pueden determinar la acción; en segundo lugar, motivos fundados en la razón y la virtud, es decir, patrones racionales y morales que pueden ser aprehendidos por el hombre e impulsarlo a actuar; finalmente, motivos de interés, es decir, acciones motivadas por la expectativa de resultados beneficiosos para el actor.

A lo anterior se agregan dicotomías subordinadas, frecuentemente mencionadas en *El Federalista*; pasiones amicales y antagónicas; intereses verdaderos e inmediatos; intereses comunes y personales. En forma casi invariable, los intereses inmediatos y personales

13 Alexander Hamilton, James Madison and John Jay, *The Federalist Papers* (Rossiter Edition, 1961), N° 51, p. 322.

14 James P. Scanlon, "The Federalist and Human Nature" (*The Review of Politics*, Vol. 21, N° 4, 1959), pp. 657-677.

aparecen en relación con intereses económicos o políticos del individuo.

Una vez clasificadas las motivaciones, Scanlon procede a determinar la eficacia relativa de ellas, pues si los motivos difieren en fuerza, los arreglos políticos tienen que ajustarse a los criterios de eficacia relativa de los motivos. En otras palabras, un motivo particular no será eficaz para producir una acción deseada, si existen motivos más poderosos que se oponen a esa acción.

El Federalista, según Scanlon, supone que las pasiones antagónicas y los intereses inmediatos son más fuertes y eficaces que los intereses comunes y los verdaderos, las pasiones amicales, y los motivos fundados en la razón y la virtud.

En general, los autores de *El Federalista* suponen que los motivos más poderosos que afectan la acción del hombre son las pasiones antagónicas y los intereses inmediatos y personales. Sin embargo, lo anterior no descarta la posibilidad de que algunos hombres actúen motivados por la virtud, la razón o el interés común. Pero, como éstos son pocos, el sistema político debe operar con los motivos dominantes de la mayoría.

De este modo, la teoría de las motivaciones sirve tanto para identificar problemas políticos significativos, como para fundamentar las soluciones particulares que los autores de *El Federalista* incorporaron en la Constitución norteamericana.

Scanlon concluye su argumento formulando dos principios generales que se derivan de la teoría de las motivaciones. Debe negarse la posibilidad de alcanzar poder a aquellos hombres que pueden actuar por motivaciones que producen conflicto y opresión. Si no es posible satisfacer las exigencias del primer principio, hay que recurrir al segundo. Según éste, debe proveerse de fuertes motivaciones para usar el poder en forma apropiada a aquellos que están investidos de él.

La principal preocupación de los pensadores liberales es idear un sistema político tal que, dentro de un marco de libertad individual, el hombre tenga pocas posibilidades de atropellar los derechos ciudadanos. Pero el sistema no debe suponer conductas contrarias a la naturaleza humana, sino que debe apelar a las motivaciones ordinarias para producir efectos sociales positivos. En especial, se trata de utilizar las consecuencias no intencionadas de la acción humana motivadas por el interés personal.

Para el pensamiento liberal, existen en la sociedad una multitud de intereses individuales y de grupos. Esta idea de la multiplicidad de intereses se contraponen a la idea tan popular en nuestro tiempo de que la sociedad está dividida en dos clases antagónicas. Además de diversos intereses económicos, el liberalismo reconoce la importancia de los intereses locales, de los religiosos, de los sociales, etcétera.

Para el liberalismo, los hombres desean maximizar valores, pero se reconoce una diversidad de valores, y se concede al hombre la

libertad de determinar sus prioridades valóricas. Adam Smith afirma que cada uno de nosotros desea mejorar su condición (wants to better his condition). Pero podemos mejorar nuestra condición maximizando valores diversos, tales como el poder, la riqueza, la sabiduría, el bienestar, la salud, etc. Hobbes, por ejemplo, establece como primera ley natural el derecho a la autopreservación, y Locke destaca nuestro derecho a la vida, la libertad y la propiedad (life, liberty and property).

La crítica al liberalismo afirma que éste se funda en un individualismo egoísta y hedonista. Sin embargo, el instinto de supervivencia, el deseo de libertad o el interés por mejorar nuestra condición, son vistos por el liberalismo como preferencias naturales inherentes a la naturaleza humana. Las teorías políticas que ignoran estos rasgos son consideradas utópicas, y aquellas que pretenden cambiar la naturaleza humana se piensa que sólo lo logran contrariando la voluntad de los hombres, y, así, negándoles su libertad.

Según el punto de vista liberal, el individuo y la sociedad son anteriores al Estado. El Estado es una creación del hombre; para muchos liberales, el producto de un contrato tácito, está limitado en su acción por el consentimiento de los gobernados, y por la prohibición de legislar sobre derechos que el individuo se ha reservado. Estos derechos son iguales para todos los ciudadanos. Pero la igualdad de derechos no se extiende a otros ámbitos, porque los hombres tienen capacidades desiguales, lo cual genera desigualdades sociales y económicas.

Finalmente, el liberalismo deriva de su concepción del hombre la idea de gobierno constitucional o limitado. Esta idea es históricamente anterior al desarrollo de la teoría y práctica democráticas. En la tradición anglosajona, el ideal de gobierno limitado es incorporado a la teoría democrática. En cambio, la teoría democrática continental-europea ha solido enfatizar el principio de la igualdad por sobre el de la libertad. Este énfasis en la igualdad, ya presente en Rousseau,¹⁵ conduce, según Talmon, a expresiones totalitarias de la democracia.

c ¿Democracia Procesal o Substantiva?

Cornford prologó su magnífica traducción de *La República*, ofreciéndonos una clave para la comprensión de la teoría política platónica.¹⁶ Según esta clave, encontramos en la vida de Platón una permanente tensión entre la vida contemplativa y la vida activa, y,

15 J. L. Talmon, *The Origins of Totalitarian Democracy* (New York: W. W. Norton & Co., 1970), Cap. 3. Véase también George Sabine, "The Two Democratic Traditions" (*The Philosophical Review*, 1952).

16 Francis Mac Donald Cornford, *The Republic of Platón* (Oxford University Press, 1941).

en *La República*, un intento por reunir estos dos modos de existencia en la figura del filósofo-rey. Platón atribuye a la disociación entre contemplación y acción que observa en su tiempo al ser la causa de la decadencia de Atenas.

La tesis platónica de que la reflexión filosófica y la acción política constituyen mundos separados no sólo describió acertadamente lo que sucedía en Atenas, sino que anticipó el curso que tomarían las cosas en la historia de Occidente.

El hombre de acción debe tomar decisiones envuelto en un velo de ignorancia, en tanto que el filósofo, cual Sísifo, se formula siempre las mismas preguntas "ejercitando el pensamiento en el límite", como enseñaba Jorge Millas.

Del mismo modo, Joaquín Barceló, al mostrar certeramente aporías filosóficas contenidas en el individualismo, otorga categoría filosófica al liberalismo, al mismo tiempo que quizá deje al hombre de acción sin orientación para afrontar las urgentes decisiones que la situación le exige.¹⁷

También la teoría democrática presenta un problema filosófico respecto del carácter que tienen las decisiones colectivas. ¿Son éstas justas y buenas por ser el producto de un proceso adecuado, o deben éstas confrontarse con un concepto de lo bueno y justo sustantivo?

Rousseau trató de conciliar estos dos puntos de vista en el concepto de "voluntad general". Según la interpretación de Patrick Riley, siendo el concepto mismo de voluntad general una contradicción en los términos, éste continúa siendo objeto de estudio por constituir un intento por amalgamar dos tradiciones importantes de pensamiento político, que llama "cohesividad" antigua y "voluntarismo" moderno.¹⁸

Nos dice Riley que el pensamiento político desde el siglo XVII se ha caracterizado, entre otras cosas, por el énfasis puesto en el consentimiento de individuos como patrón de legitimidad política. Pero, mientras el voluntarismo se ocupa de la legitimidad, nada dice sobre la bondad intrínseca de lo que es querido. Rousseau, en cambio, reaccionando en contra del supuesto atomismo de los primeros contractualistas, quiso legitimar por consentimiento la generalidad pre-individual de la antigüedad. En ello, según Riley, Rousseau se vio envuelto en una paradoja filosófica al postular una voluntad general, es decir, la coincidencia de los resultados del proceso democrático con un patrón absoluto de lo bueno.

Con la publicación de *A Theory of Justice*, John Rawls puso, indirectamente, de actualidad la paradoja rousseauiana, planteada

17 Joaquín Barceló, et. al., "Polémica sobre el Liberalismo y el Socialismo" (*Estudios Públicos*, N° 9, 1983), pp. 73-74.

18 Patrick Riley, "A Possible Explanation of Rousseau's General Will" (*American Political Science Review*, Vol. LXIV, N° 1, 1970).

ahora desde un punto de vista liberal.¹⁹ Como es sabido, la visión liberal de la política reserva un lugar destacado a los derechos individuales y al ideal de justicia que ellos imponen.

Para el liberalismo, la sociedad justa no busca promover fines particulares, sino que permite a los ciudadanos perseguir sus propios fines, sobre el supuesto de una libertad similar para todos. Por lo tanto, esta sociedad es gobernada por principios que no presuponen ninguna concepción particular de lo bueno. En la reciente interpretación de Michael Sandel, lo que la justifica son principios regulativos que se adecúan al concepto de derecho, entendido como una categoría moral anterior e independiente de lo bueno.²⁰

En otras palabras, lo que hace justa a la sociedad liberal no es el fin o telos al cual aspira, sino precisamente el hecho de renunciar a elegir entre distintos fines. A través de la Constitución y las leyes, la sociedad justa ofrece un marco dentro del cual los ciudadanos pueden perseguir sus propios fines particulares.

Esta concepción procesal de la democracia afirma la prioridad del derecho por sobre una concepción substantiva de lo bueno, en dos sentidos: la prioridad del derecho significa, en primer lugar, que los derechos individuales no pueden ser sacrificados en aras del bien general; y, en segundo lugar, esta prioridad significa que los principios de justicia que especifican estos derechos no pueden ser derivados de ninguna concepción teleológica particular de lo bueno en sí.

Partiendo de la afirmación kantiana de que el fundamento de la ley moral se encuentra en el sujeto capaz de voluntad autónoma, Rawls lo busca en lo que llama la "posición original". Con ello Rawls nos invita a imaginarnos los principios que elegiríamos para gobernar la sociedad, como si tuviéramos que elegirlos de antemano, es decir, antes de saber la persona particular que seremos y antes de conocer nuestros intereses o nuestra concepción de lo bueno. Estos principios así elegidos son, según Rawls, los principios de justicia procesales adecuados para la sociedad liberal.

Sandel observa que existen tres hechos dignos de ser destacados, en relación al problema analizado.

En primer lugar, Sandel reconoce el profundo y poderoso atractivo filosófico de la solución al problema de la fundamentación del derecho en una posición original. Luego, afirma que, a pesar de su fuerza filosófica, la afirmación de la prioridad del derecho por sobre lo bueno fracasa en última instancia. Finalmente, Sandel nos dice que, pese a su fracaso filosófico, la visión liberal es aquella que sirve de fundamento a las instituciones republicanas.

19 John Rawls, *A Theory of Justice* (Oxford: Oxford University Press, 1971).

20 Michael Sandel, "The Procedural Republic and the Unencumbered Self" (*Political Theory*, Vol. 12, N° 1, 1984).

Llevado hasta este punto el problema filosófico de la democracia liberal, entendida como sistema de procedimiento justo, se puede argumentar que el hombre no puede entenderse a sí mismo sin considerar aquellas lealtades y convicciones que emanan de su condición de miembro de una familia, comunidad o nación. Se puede argumentar, en fin, que la posición original constituye una tesis filosófica que ignora componentes sociales que son, por así decirlo, constitutivos del yo.

Esta ha sido la posición adoptada por otra corriente liberal que, no aceptando el radicalismo filosófico kantiano, trata de conciliar los elementos procesales con la afirmación de una ley superior, substantiva, que permite calificar los resultados procesales recurriendo a principios generales de justicia y moral.

Edmund Burke, por ejemplo, afirma que es inherente a nuestra naturaleza un sentimiento general de justicia, pero que su aplicación a situaciones concretas es prudencial, dado que nuestra razón es falible e imperfecto nuestro conocimiento de la ley superior.

También en *El Federalista* se supone la existencia de patrones objetivos racionales y morales objetivos que pueden ser percibidos por el hombre, y que lo pueden motivar a actuar en forma desapasionada por aquello que es razonable y justo.

De lo anterior se desprende que el modelo madisoniano no propone determinar el bien público o general mediante el mero principio de mayoría. Más bien, el modelo propone mecanismos que tienen como fin que se calmen las pasiones y domine la razón. El modelo, por tanto, no está fundado en un relativismo valórico, sino en un objetivismo, i.e., postula la existencia de un patrón objetivo de verdad, lo cual implica que también la mayoría puede estar objetivamente equivocada. Esta justificación madisoniana de la democracia contrasta, por ejemplo, con la relativista de Kelsen.²¹ También, con la visión meramente procesal de "mando de los más" que caracterizó a las democracias griegas según Lord Acton.²²

Con la discusión de estos tres principios generales no se ha pretendido sino señalar las posiciones comúnmente adoptadas frente a ellos. Tales posiciones, a su vez, tienen consecuencias que se traducen en apreciaciones divergentes sobre los diversos elementos que componen el sistema político liberal. No cabe duda de que el individualismo y la concepción de la naturaleza humana liberales constituyen principios fundamentales para la teoría político-liberal y el modelo madisoniano. En cambio, la concepción procesal de la democracia aparece, frecuentemente, combinada con la postulación de una ley superior.

21 Ver Agustín Squella, "Idea de la democracia de Kelsen", *Estudios Públicos*, Santiago de Chile: N° 13, 1984, pp. 58-60.

22 Lord Acton, "Historia de la Libertad en la Antigüedad", *Estudios Públicos*, Santiago de Chile: N° 11, 1983, pp. 291-314.

2 El Modelo Madisoniano

La exposición de los elementos principales del modelo madisoniano puede dividirse en cuatro áreas temáticas, como propone George Carey: republicanism, separación de poderes, federalismo y gobierno limitado.²³

Como la síntesis presentada por Carey está al alcance del lector chileno y es, además, una síntesis general difícilmente superable, la exposición que sigue se centra en el tema de las facciones, es decir, en la necesidad de evitar que una parte del pueblo tiranice a la otra, y el tema de la separación de poderes, es decir, en la necesidad de evitar que el Gobierno tiranice a los gobernados.

La elección de estos temas se justifica por el lugar preponderante que ocupan estos peligros para el gobierno constitucional o limitado.

a La Necesidad de Controlar las Facciones

La teoría madisoniana tiene su punto de partida en el reconocimiento de los problemas que históricamente terminaron por destruir a la democracia. Publius declara que "es imposible leer la historia de las pequeñas repúblicas de Grecia e Italia sin un sentimiento de horror y disgusto por el permanente estado de agitación en que vivían, y por la rápida sucesión de revoluciones que las mantenían en un perpetuo estado de oscilación entre los extremos de la tiranía y de la anarquía."²⁴

Para Publius, sin embargo, la inestabilidad es sólo una manifestación de una enfermedad propia de los gobiernos republicanos: las facciones.

Por facción, Publius entiende "un número de ciudadanos, ya sea una mayoría o una minoría, que están unidos y por algún impulso pasional o de interés, adverso a los derechos de otros ciudadanos, o a los intereses permanentes y agregados de la comunidad".²⁵

Como Publius llama "república al gobierno que derive todo su poder directa o indirectamente del gran cuerpo del pueblo, y que es administrado por personas que detentan sus cargos mientras complacen al pueblo por un período limitado, o mientras observen un comportamiento acorde con el cargo",²⁶ las facciones minoritarias

23 George Carey, "La Sabiduría de El Federalista" (*Estudios Públicos*, N° 13, 1984, p. 25). Los puntos de vista que sostengo en este trabajo están fuertemente influidos no sólo por los escritos de George Carey, sino principalmente por la irresistible lógica con la cual éste expone sus convicciones democráticas en la Universidad de Georgetown.

24 *Federalist*, N° 4, p. 71.

25 *Federalist*, N°10, p. 78.

26 *Federalist*, N° 39, p. 241.

no son realmente peligrosas, puesto que la mayoría puede derrotarlas en elecciones regulares.

Las facciones mayoritarias, en cambio, constituyen un peligro grave, puesto que las instituciones republicanas les permiten a estas facciones sacrificar a su pasión o interés tanto el bien público como los derechos de otros ciudadanos.

Por lo anterior, Publius se ve obligado a establecer los mecanismos apropiados para controlar el peligro que significa la formación de una facción mayoritaria.

Al respecto, Publius estudia dos posibilidades de control: eliminar las causas que engendren facciones o controlar los efectos negativos que éstas producen.

Pero eliminar las causas equivale a sacrificar tanto el espíritu como la forma del gobierno republicano. En efecto, Publius nos dice que existen sólo dos maneras de eliminar las causas de facción: destruyendo la libertad, que es esencial para la existencia del gobierno republicano, o dando a cada ciudadano las mismas opiniones, las mismas pasiones y los mismos intereses.

Con respecto al primer remedio, Publius afirma que resulta peor que la enfermedad. La libertad es para la facción como el aire para el fuego, es decir, un alimento sin el cual se apaga instantáneamente. Pero sería tan absurdo eliminar la libertad que es esencial para la vida política, porque alimenta las facciones, como lo sería pretender eliminar el aire porque posibilita la capacidad destructiva del fuego.

Si el primer método para eliminar las causas de facción resulta absurdo, el segundo parece a Publius impracticable. Argumenta que mientras la razón del hombre sea falible, y éste tenga la libertad para ejercitarla, existirán diversas opiniones. Más aún, mientras subsista la conexión entre su razón y su amor propio, sus opiniones y sus pasiones se influenciarán recíprocamente.

Asimismo, Publius sostiene que la diversidad en las facultades de los hombres constituye un obstáculo insuperable para uniformar los intereses. Más aún, Publius declara que la protección de esta diversidad de facultades es el primer objetivo del gobierno.

Publius establece una relación directa entre la diversidad de facultades y el derecho a propiedad. El derecho a propiedad se origina en las desiguales facultades del hombre, lo cual, a su vez, resulta en una desigual distribución de propiedad, y en una división de la sociedad en diferentes intereses y partidos. De este modo, Publius concluye que "las causas latentes de facción están pues sembradas en la naturaleza del hombre" (the latent causes of facción are thus sown in the nature of man).²⁷

Eliminada la posibilidad de combatir efectivamente las causas sin violentar los principios del gobierno republicano, Publius busca

27 *Federalist*, N° 10, p. 79.

la manera de controlar sus efectos. Para alcanzar este fin, debe prevenirse la existencia simultánea de la misma pasión o interés en la mayoría, o, habiéndose constituido una mayoría de este tipo, debe impedirse que ponga en práctica sus planes de opresión.

Publius, entonces, propone "un remedio republicano para las enfermedades propias del gobierno republicano" (. . . a republican remedy for the diseases most incident to republican government).²⁸

A diferencia de la democracia directa o pura, que no admite cura para los perjuicios de las facciones, Publius afirma que el principio de representación, la extensión territorial y el mayor número de ciudadanos constituyen barreras adecuadas para impedir los efectos nocivos de las facciones. Hay que anotar, sin embargo, que estos remedios sólo hacen improbable la formación de facciones mayoritarias, y Publius no puede descartar la posibilidad, aunque remota, de que el gobierno republicano pueda ser destruido por la acción de facciones.

Ninguna forma de gobierno puede prevenir o controlar revoluciones y conflagraciones tan poderosas que escapan a la normal capacidad de previsión. Publius, por lo tanto, objeta que al gobierno republicano se le pida lo imposible.²⁹

Los remedios republicanos propuestos por Publius es posible agruparlos en lo que puede llamarse "la teoría de la república extensa".

Según esta teoría, el establecimiento del principio de representación en un territorio extenso y densamente poblado tiene las siguientes consecuencias naturales:

1 A mayor población mayor diversidad de intereses.³⁰

Publius sostiene que el número de intereses es mayor en la república extensa. Esto es consistente con la idea de la diversidad de facultades, las cuales se multiplican cuando la población es mayor. Por lo tanto, Publius no sólo sostiene que la sociedad está dividida entre propietarios y no propietarios, sino que existen múltiples subdivisiones, no fundadas en la propiedad, sino en la diversidad de opiniones.³¹

De esta diversidad de intereses se deriva una visión de la sociedad diferente a aquella que la percibe dividida entre mayoría y minoría. Esta visión madisoniana se expresa en lo que podría llamarse "la teoría de la fuerza independiente". Según esta teoría, en la sociedad existen grupos que formulan demandas que son resistidas por otros. Sin embargo, hay muchos grupos independientes que no son

28 *Federalist*, N° 10, p. 84.

29 Véase *Federalist*, N° 16, pp. 117-118.

30 Véase *Federalist*, N° 10, p. 83, y N° 51, p. 325.

31 *Federalist*, N° 10, p. 79.

afectados por el problema y que constituyen una fuerza independiente que arbitra en la disputa, de acuerdo con el interés general.

- 2 A mayor población, mayor el número de ciudadanos sabios y virtuosos que son elegidos representantes.

Como el número de representantes que constituyen un parlamento es relativamente constante, no puede ponerse en duda el supuesto de que una población mayor contará con un mayor número de personas sabias y virtuosas, del mismo modo como un gran país tendrá, por lo general, un mejor equipo olímpico.

Sin embargo, hay otro supuesto menos evidente contenido en el segundo principio. Según éste, la ciudadanía elegirá a los mejores hombres. Este supuesto no es fundamentado por Publius, y resulta sólo plausible a la luz de otro que concede al pueblo norteamericano un grado de sabiduría y virtud general suficiente para el autogobierno. Con todo, la ausencia de un fundamento no inhibe a Publius para afirmar frecuentemente el supuesto.³² En suma, entonces, Publius supone que los representantes elegidos por el pueblo tendrán un grado de sabiduría y virtud superior al promedio de la población. Esto reduce la posibilidad de que se formen facciones. Además, Publius afirma que la desconfianza crece en proporción al número de personas que deben concurrir para lograr propósitos deshonorables³³

- 3 El transcurso del tiempo enfría las pasiones y permite que se impongan la razón y la justicia.

Puede argumentarse que el sistema político diseñado por Publius es tan complejo que no sólo dificulta la formación de facciones mayoritarias, sino también la formación de mayorías necesarias para gobernar. En otras palabras, según esta crítica, Publius habría fraccionado en tantos grupos a la sociedad que resulta poco menos que imposible formar una mayoría capaz de gobernar. En efecto, Publius deliberadamente trató de evitar que pudieran adoptarse decisiones en forma rápida o inmediata, como es el caso en las democracias directas, ya que suponía que las decisiones precipitadas aumentan la posibilidad de error y están dominadas, frecuentemente, por motivaciones pasionales.

Todo este sistema político diseñado por Publius debemos imaginarlo como un filtro que retiene a las facciones, y sólo permite el paso a las mayorías inspiradas en motivaciones positivas para el sistema.

El pluralismo y el sistema representativo dan tiempo para la

32 Véase, por ejemplo, pp. 43, 82, 344, 346 y 350.
33 *Federalist* N° 10, p. 83.

deliberación, permitiendo que se enfríen las pasiones. Además, el período de deliberación permite que sólo sobrevivan los mejores argumentos. Por otro lado, en estas condiciones puede entrar a operar la fuerza independiente, descrita anteriormente.

Como se ha visto, el modelo madisoniano distingue entre mayorías temporales y frívolas, por un lado, y mayorías serias o deliberadas, por otro. Para evitar que las primeras dominen el sistema político, la Constitución redactada en la Convención de Filadelfia estableció severas limitaciones. Sólo se dejó el camino abierto a las mayorías serias, capaces de perdurar en el tiempo hasta lograr controlar el Congreso, la Presidencia y la Corte Suprema.

Aun cuando Publius no funda explícitamente la distinción entre mayorías frívolas y serias en la intensidad relativa de las preferencias u opiniones, el problema debe ser discutido a la luz del debate contemporáneo en torno al "problema de la intensidad".³⁴

De acuerdo con esta idea, las mayorías frívolas reflejan preferencias que carecen de intensidad, por lo cual deben ceder el paso a mayorías cuyas preferencias son intensas.

En nuestro tiempo, el tema en cuestión surge cuando se enfatiza el valor de la participación y se pone en duda la salud de regímenes democráticos que no logran movilizar el electorado en forma masiva, con los consecuentes porcentajes elevados de abstención. Por otro lado, también surge una apreciación negativa de aquellas mayorías silenciosas o apáticas que sólo ocasionalmente aparecen para instituir gobiernos que, se considera, carecen de legitimidad para representar a todo el electorado.

Concretamente el tema de la intensidad fue elevado a la categoría de problema de teoría política por Robert Dahl, con su teoría de la democracia populista, en el entendido de que el modelo poliárquico propuesto por él constituye una variante del modelo populista.³⁵ Esta teoría supone que las decisiones deben adoptarse de acuerdo con el principio de mayoría. En particular, Dahl aprueba la aplicación de este principio cuando tanto la mayoría como la minoría muestran un grado similar de intensidad, pero considera intolerable su aplicación en el caso extremo de que una escasa mayoría apática imponga su voluntad sobre una minoría sólo levemente menos numerosa, pero intensa.³⁶

Está claro que el principio de mayoría no establece distinciones cualitativas entre los electores. Pero el caso extremo considerado por Dahl lo obliga a complementar el principio de mayoría, otorgando mayor peso a las preferencias intensas, y menos a las débiles.

34 Véase Willmoore Kendall and George Carey, "The Intensity Problem and Democratic Theory" (*APSR*, Vol. LXII, N° 1, 1968).

35 Robert Dahl, *A Preface to Democratic Theory* (Chicago: University of Chicago Press, 1956).

36 Robert Dahl, op. cit., p. 49.

Así modificado, el principio de mayoría ya no representa la decisión preferida por los más, sino la decisión más preferida por los votantes.

No es éste el lugar apropiado para discutir la posibilidad —en sí problemática— de diseñar un sistema electoral que permita pesar las preferencias, además de contarlas. Lo que sí queda claro es la contradicción en que cae la teoría populista al afirmar simultáneamente el principio de igualdad política —que exige sólo contar votos— con la necesidad de pesarlos, de acuerdo con la intensidad de las preferencias.

Kendall y Carey concluyen en el citado artículo que las dos reglas son mutuamente excluyentes y que la teoría populista no logra solucionar el problema de la intensidad. En cambio, sostienen que el modelo madisoniano ofrece las mayores oportunidades para la cooperación y la formación del consenso, reduciendo, hasta donde es posible, la posibilidad de conflicto.

Establecida la necesidad de controlar las facciones, Publius nos ofrece remedios republicanos para combatir sus efectos. Estos remedios no son infalibles, pues Publius reconoce que el sistema político republicano no puede enfrentar exitosamente facciones dispuestas a oprimir al pueblo mediante el recurso de instrumentos ilegítimos, como la fuerza. Los mecanismos constitucionales propuestos, sin embargo, favorecen la formación del consenso al favorecer la elección de representantes sabios y virtuosos, y al permitir que se imponga la razón por sobre las pasiones.

Analizada la solución ofrecida en *El Federalista* para evitar que una parte del pueblo oprima a la otra, hay que estudiar ahora la manera cómo puede evitarse que el gobierno oprima a los gobernados.

b La Necesidad de Controlar al Gobierno

En el ensayo N° 47, Madison se propone examinar la estructura del gobierno establecido en la Constitución norteamericana, y la distribución del poder entre las partes que lo componen.

Luego afirma que "la acumulación de todos los poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en las mismas manos, ya sean las de uno, varios o muchos, puede justamente ser declarada la misma definición de tiranía".³⁷ Por lo tanto, la máxima de que estos poderes deben ser separados y distintos es una verdad política del mayor valor intrínseco.

Establecido este punto de partida, Madison se propone investigar el sentido en el cual la preservación de la libertad requiere que estos tres grandes departamentos de poder deben ser separados y distintos.

En primer lugar, Madison explica que, de acuerdo con la Constitución británica, señalada por Montesquieu como el espejo de la li-

37 *Federalist* N° 47, p. 301.

bertad política, los tres poderes no están totalmente separados, sino que ellos tienen un control parcial sobre los actos de los otros. De este modo, Madison precisa el sentido de la separación de poderes, reconociendo la necesidad de evitar que todo el poder de un departamento sea ejercido por las mismas manos que poseen todo el poder en otro departamento.

Después de examinar este tema también en las constituciones de diversos estados de la Unión, Madison concluye que los tres *poderes* no deben estar completamente desconectados entre ellos. El problema, entonces, consiste en definir adecuadamente la manera cómo deben estar conectados para permitir que cada uno de ellos disponga de un control constitucional sobre los otros. Este control Madison lo estima necesario porque garantiza, en la práctica, que pueda mantenerse un grado de separación entre los poderes que es esencial para el gobierno libre. Pero, concedido un control constitucional a cada poder sobre los otros, se presenta además la difícil tarea de dar a cada poder alguna seguridad práctica de que no será invadido por los otros.

Madison no considera suficiente que la Constitución defina con precisión los límites de estos departamentos, porque las barreras de papel (*parchment barriers*), como lo demuestra la experiencia, no son suficientes para detener el afán de poder. En particular, Madison considera que el Legislativo es el más fuerte de los poderes, por lo cual hay que tomar todas las precauciones para limitar la tendencia del Legislativo de extender la esfera de sus actividades.³⁸

En los ensayos Nos. 49 y 50 se discute la posibilidad de impedir, mediante plebiscito o consultas periódicas que un departamento viole la Constitución y usurpe la esfera propia de acción de los otros poderes. Sin embargo, Madison se muestra cauteloso con respecto a la idea de apelar ocasional o periódicamente al pueblo para evitar conflictos entre los tres poderes. En general, Publius rechaza la idea de una democracia plebiscitaria, temiendo que las pasiones, y no la razón, dominarían esta expresión de voluntad popular.

¿A qué expediente, entonces, hay que recurrir para mantener la necesaria división de poderes? Como todas las disposiciones anteriores son consideradas inadecuadas por Madison, en el ensayo N° 51 propone solucionar el problema ideando una estructura interior del gobierno tal que sus partes constituyentes puedan ser ellas mismas el medio para mantener a cada departamento dentro de su propia esfera de acción.

Para tal fin, Madison propone que cada departamento deberá tener voluntad propia, para lo cual los miembros de un poder deberán intervenir en el menor grado posible en el nombramiento de los miembros de los otros poderes. La aplicación rigurosa de este principio exigiría que el pueblo intervenga en la elección de todos los cargos que componen los tres poderes. Sin embargo, Madison no consi-

38 *Federalist* N° 48, pp. 308 y 313.

dera conveniente aplicar este principio para la constitución del Poder Judicial, por las peculiares calificaciones que deben tener sus miembros, así como también porque se trata de nombramientos permanentes.

En segundo lugar, Madison propone el mayor grado de independencia económica entre los tres poderes.

Sin embargo, la mayor seguridad contra la gradual concentración de los diversos poderes en un mismo departamento consiste en dar a aquellos que los administran los medios constitucionales y los motivos personales necesarios para resistir intentos de usurpación. Los recursos de la defensa deben ser proporcionales al peligro de ataque, es decir, la ambición es considerada como la barrera más formidable para contrarrestar la ambición. En suma, Madison propone poner en juego intereses rivales y opuestos, como un mecanismo de control natural, para asegurar la debida separación entre los poderes.

Luego Madison busca equilibrar el poder asignado a cada departamento. Primero, estima necesario dividir en dos ramas el Poder Legislativo, por estimar que es éste el más fuerte de los tres. En segundo lugar, propone fortalecer al Ejecutivo, concediéndole el derecho a veto.

Mediante los mecanismos propuestos, Madison quiere asegurar que el pueblo será gobernado por leyes y no por hombres. El Estado de Derecho sólo es posible cuando los nombres que legislan son distintos a aquellos que ejecutan las leyes.

El sistema político creado por Publius está fundado en la competencia entre distintos departamentos con voluntad propia y los medios constitucionales para hacer prevalecer el interés y la ambición. Este fundamento competitivo no obedece a una predilección de Publius, sino a la ausencia de mejores motivos.³⁹ Publius no trata de redefinir al hombre, sino que propone un sistema político fundado en las motivaciones comunes que observa en la sociedad.

Suele sostenerse que Madison propuso la separación de poderes para impedir el gobierno de la mayoría, protegiendo así los intereses de la minoría.⁴⁰

Sin embargo, el propósito explícito de Madison, al proponer su doctrina de la separación de poderes, fue el de prevenir la tiranía entendida como el gobierno arbitrario y caprichoso de hombres y no de leyes.

Con la proposición de los mecanismos adecuados para prevenir la opresión de facciones mayoritarias y para prevenir la tiranía del gobernante por sobre los gobernados, Publius sienta las bases del gobierno constitucional o limitado en las características de la república extensa y la separación de poderes.

39 *Federalist* N° 5 p. 322.

40 Véase George Carey, "Separation of Powers and the Madisonian Model: A Reply to the Critics" (*APSR* Vol. 72, N° 1 1978).

ENSAYO

INDIVIDUALISMO POSESIVO, LIBERALISMO Y DEMOCRACIA LIBERAL NOTAS SOBRE LA CONTRIBUCIÓN DE C. B. MACPHERSON A LA TEORÍA DEMOCRÁTICA* **

Carlos Ruiz S.***

El propósito de este trabajo es presentar una introducción al estudio de la importante obra de C. B. Macpherson, profesor de Teoría Política de la Universidad de Toronto.

Dos aspectos se destacan en esta introducción. El primero está constituido por la contribución de Macpherson a una lectura crítica del liberalismo clásico y la democracia liberal, por lo menos en su versión preva-
lente en el siglo XX. La herramienta conceptual que Macpherson elabo-
ra para este análisis crítico es la noción de individualismo posesivo.

El uso de este instrumento analítico es coherente con el objetivo general de los trabajos de Macpherson: desembarazar a la teoría liberal y a la teoría democrático-liberal de los supuestos de mercado que las limitan y condicionan, para hacer a esas teorías más democráticas.

Un segundo aspecto que se desarrolla en el trabajo es un rápido examen de la propuesta teórico-política por la que Macpherson mismo se inclina y a la que ha ensayado sintetizar en lo que denomina democracia partici-
pativa.

Por último, se ensaya una muy breve evaluación de la importancia de las tesis de Macpherson para la recuperación de la democracia en Chile.

* Este trabajo fue presentado el día 2 de julio de 1984 en el Seminario "Temas de Teoría Democrática Contemporánea" organizado por el CEP.

** Comentarios: Osear Godoy A. y otros.

*** Licenciado en Filosofía, Universidad de Chile; Candidato al Doctorado en Filosofía, Universidad de París; Investigador de la Academia de Humanismo Cristiano.

Puede decirse que la motivación profunda de la importante obra de C. B. Macpherson es revisar y recuperar la teoría democrático-liberal para una teoría política de orientación socialista.¹ Este intento, que le debe mucho a Marx, según el propio Macpherson, se inspira en la "esperanza de hacer a esa teoría más democrática, rescatando a esa parte de la tradición liberal que resulta obliterada cuando el liberalismo es identificado con las relaciones de mercado capitalista".²

El camino que recorre Macpherson con vistas a realizar este proyecto intelectual es uno de los más estimulantes y profundos de la teoría política contemporánea. Pero es, al mismo tiempo, un camino complejo y lleno de supuestos y matices cuya explicitación es necesaria para su comprensión cabal. En un primer momento, crucial por lo demás, el análisis de Macpherson se centra en una propuesta de lectura de los supuestos ontológicos y sociales de la teoría política liberal. Es el momento del desmontaje del "individualismo posesivo", como estructura significativa fundamental de la teoría liberal, en los siglos XVII y XVIII, proceso que continúa con la identificación de nuevas imágenes del hombre que legitiman y sostienen al liberalismo, primero, y luego a la democracia liberal hasta el presente. A pesar de toda la sutileza del análisis de este primer momento, el proyecto de Macpherson no se agota en el terreno de la historia de las ideas. Persigue, a través de estos estudios históricos, un objetivo más vasto: el de desembarazar a la teoría democrático-liberal de los supuestos de mercado que la sostienen.

En este intento de pensar una teoría de la democracia no referida al mercado, Macpherson examina muy sugerentemente algunas temáticas básicas como la de la propiedad por una parte, y por otra, reformula políticamente, también de una manera original, las tesis económicas de Marx sobre la plusvalía, lo que le permite efectiva-

Extraigo esta caracterización del artículo de Frank Cunningham "The 'Retrievability' of Liberal Democracy", *Canadian Journal of Philosophy* (en prensa). Es, sin embargo, un intento de síntesis que hay que manejar con cuidado porque el pensamiento de Macpherson no es uno explícita y claramente adscrito, sin reservas y matices, a alguna de las grandes corrientes ideológico-políticas contemporáneas.

C. B. Macpherson, "Humanist Democracy and Elusive Marxism. A Response to Minogue and Svacek", *Canadian Journal of Political Science*, IX, N° 3, septiembre 1976. Debo este texto al excelente artículo de Alkis Kontos titulado "Repensando la Teoría Democrática. La contribución de C. B. Macpherson" en *Teoría Democrática Contemporánea. Perspectivas para el análisis de la situación chilena*, R. Alva y C. Ruiz (Ed.) (por aparecer). Además del texto, debo al trabajo de Kontos algunos criterios generales de interpretación de la obra de Macpherson que aquí se exponen. No obstante, por supuesto, la responsabilidad por esta interpretación misma y la de la evaluación que intento, es mía.

mente recuperar para una concepción modificada de la democracia algunas de las nociones básicas de John Stuart Mill.

En sus últimos trabajos, Macpherson intenta explicar las razones que conducen, hacia comienzos del siglo XX, a la mayoría de los teóricos demócrata-liberales a abandonar la promisoriosa obra de Stuart Mill por una variante más empírica y menos crítica, preocupada sobre todo por el equilibrio y la estabilidad del sistema político, tendencia cuyos trabajos fundadores identifica sobre todo en Schumpeter y luego, por lo menos en un primer momento, en escritos como los de R. Dahl.

Frente a esta propuesta, finalmente, Macpherson intenta desarrollar en el último tiempo un modelo de democracia a la que llama participativa, al que reconoce un carácter aún preparatorio pero no por ello menos fundado.

Se comprenderá que si queremos presentar, aunque sea muy sucintamente, una obra de esta envergadura, tendremos que proceder a una selección bastante drástica, que implicará seguramente dejar en la sombra más de algún aspecto relevante.

Lo que haremos en lo que sigue es entonces intentar desarrollar, en primer término, el tipo de lectura que hace Macpherson de los supuestos del liberalismo y la democracia liberal en el siglo XVII, esto es, su fundamentación de lo que llama individualismo posesivo, para decir a continuación algunas palabras sobre su crítica al modelo de democracia liberal prevaleciente en el siglo XX y, por último, sobre la propuesta de una democracia participativa que es también la suya.

I

Como lo hemos sugerido, el impulso original de los análisis de Macpherson se expresa en su indagación sobre los supuestos sociales, históricos y, podría decirse, ontológicos que subtienden la teoría política del liberalismo. Macpherson cree poder identificar estos supuestos a partir de una suerte de modelo o estructura a la que denomina "individualismo posesivo" y al que caracteriza como el "supuesto predominante del pensamiento político inglés desde Locke (y aún Hobbes habría que decir C. R.) hasta, digamos, James Mill".³

¿En qué consiste, muy a grandes rasgos, esta estructura, esta suerte de visión del mundo?

En primer lugar, hay que decir que se trata de supuestos, esto es, de postulados que ayudan a una reconstrucción de las tesis fundamentales de las obras de los autores estudiados, a partir de una atención otorgada a sus aparentes incoherencias, a fragmentos silen-

3 C. B. Macpherson, "The deceptive task of political theory", en *Democratic Theory. Essays in Retrieval*, Oxford University Press, Londres, 1973, p. 199.

ciados, a los que se busca después reubicar en el conjunto de los textos sometidos a análisis.

En segundo lugar, hay que dejar establecido que se trata de supuestos ontológicos, esto es, y sobre todo, atinentes a la concepción del hombre y la sociedad involucradas, de lo que los autores son hasta cierto punto conscientes y de los que participan conjuntamente con los miembros de una determinada clase social.

Por último, hay que señalar que se trata siempre, en los análisis de Macpherson, de supuestos indispensables para reconstruir la coherencia de ciertos grandes textos de la teoría política liberal, de sus textos fundadores. La intención de Macpherson no se agota, sin embargo, en un puro ejercicio exegético. La elección de sus autores y sus textos testimonia el propósito de hablarnos sobre una teoría política en su conjunto y, también, sobre las tendencias dominantes de las sociedades en que piensan estos autores y de las que estos textos constituyen, a la vez, una simbolización muy coherente y un intento de justificación y defensa.

En su obra fundamental, *La Teoría Política del Individualismo Posesivo*, publicada en 1962, Macpherson define lo que entiende por "individualismo posesivo" sobre la base de siete enunciados básicos que conviene citar in extenso.

- " 1 Lo que hace propiamente humano a un hombre es la libertad frente a la dependencia de la voluntad de los demás.
- 2 La libertad de la dependencia de otros significa libertad frente a cualquier relación con los demás, excepto aquellas en las cuales el individuo entra voluntariamente, considerando sus propios intereses.
- 3 El individuo es esencialmente el propietario de su propia persona y capacidades, por lo que no debe nada a la sociedad".⁴

El primero de estos enunciados subraya un rasgo de enorme importancia: el que la libertad deba ser entendida primordialmente como ausencia de coerción por otro individuo. En el segundo de estos postulados hay que subrayar, sobre todo, la idea de interés, como fundamento del vínculo social. En el tercero, la tesis, esencial, según la cual la relación en la que está el individuo (liberal) con su persona y sus capacidades es una relación de propiedad: esto es de control exclusivo, por parte del solo individuo. Según Macpherson, esto significa que "la visión tradicional, según la cual la propiedad y el trabajo son funciones sociales, y la idea de que la propiedad envuelve obligaciones sociales, resultan así socavadas".⁵

4 C. B. Macpherson, *The Political theory of Possessive Individualism*, Oxford University Press, Londres 1962, p. 263. Hay traducción castellana de esta obra, editada por Fontanella, España.

5 *Ibid.*, p. 221.

Los postulados 4 y 5 son para Macpherson los siguientes:

- " 4 Aunque el individuo no puede enajenar el conjunto de su propiedad sobre su propia persona, puede enajenar su capacidad para trabajar.
- 5 La sociedad humana consiste en una serie de relaciones de mercado".⁶

Al comentar estos dos postulados, Macpherson hace ver algunas cuestiones importantes para medir su alcance.

La primera cuestión es que el enunciado 4 completa al enunciado 3 y revela sus proyecciones. En efecto, de estos dos enunciados se colige que, en definitiva, el atributo esencial del hombre según el liberalismo, la libertad, sólo es plena si éste es concebido como propietario de sus capacidades y su persona. Es decir, el hombre es propiamente humano en virtud de su carácter de propietario. Lo que agrega el enunciado 4 de un modo indirecto es que, al margen de cualquier significación social de más alto alcance, el individuo sigue siendo completamente libre al enajenar su capacidad para trabajar, por ejemplo, en las relaciones salariales. Esta consecuencia se sigue del conjunto de premisas anteriores, pero sobre todo de las que establecen los postulados 1 y 3. En efecto, si sólo puedo ser coaccionado por individuos y si soy el único y exclusivo propietario de mis capacidades, las que resultan así emancipadas de cualquier otro lazo social, entonces, lo que ocurre en el mercado de trabajo por ejemplo, no puede ser concebido como coacción. Y esto es precisamente lo que necesitamos para el enunciado 5 y para hacer a este enunciado coherente con los anteriores: la sociedad resulta ser así una serie de relaciones entre propietarios, esto es, un mercado.

Los dos últimos postulados que definen al "individualismo posesivo" son:

- " 6 Ya que la libertad frente a la voluntad de los demás es lo que hace humano al hombre, cada libertad individual puede ser limitada en derecho sólo por las reglas y obligaciones necesarias para asegurar esa misma libertad para los demás.
- 7 La sociedad política es una invención (o artificio) humana para la protección de la propiedad de la propia persona y bienes (por tanto) para la mantención de relaciones ordenadas, de los individuos considerados como propietarios de sí mismos".⁷

Como lo hemos dicho, Macpherson sostiene entonces que el conjunto de estos enunciados es la característica central (aunque no

6 Ibid., p. 264.

7 Ibid., p. 264.

la única, por cierto) del pensamiento político liberal, desde Hobbes a James Mill.

Para comprender cabalmente el significado de esta tesis es necesario vincularla con el modelo de sociedad al que, según Macpherson, corresponde el liberalismo: la sociedad posesiva de mercado.

Este modelo de sociedad se distingue, en primer término, de una sociedad de tipo estamental, por cuanto no hay en ella ningún tipo de asignación autoritaria o tradicional de rangos o trabajos. Se caracteriza, además, porque, de nuevo frente a una sociedad estamental, en la sociedad posesiva de mercado hay un derecho incondicional de propiedad. Pero se necesita aún, según Macpherson, un requisito más, y fundamental: el de que la serie de relaciones entre propietarios que caracterizan al modelo considerado afecte también al trabajo, que el trabajo humano sea además objeto de una relación de mercado. Este modelo de sociedad no es, por cierto, una pura abstracción. El corresponde, para nuestro autor, a la sociedad (y no sólo a la economía) capitalista ya en desarrollo en Inglaterra y Europa en el siglo XVIII.

Una vez establecido este punto, Macpherson procede, con mucho brillo analítico, a mostrar como la teoría política de Hobbes, primero, y luego la de los Levellers, Ferguson y Locke sólo son plenamente inteligibles en relación a esta estructura de supuestos y, en definitiva también, a este modelo de sociedad.

Las vías de su demostración no son, por cierto, ni simples ni lineales. Tienen sí, un rasgo común y es el de producir un cierto quiebre del halo casi encantatorio que rodea a los textos fundadores del pensamiento liberal.

Este rasgo es especialmente evidente en el análisis que Macpherson hace de dos de estos pensadores mayores, Hobbes y Locke.

La interpretación de la filosofía política de Hobbes se centra en mostrar que los solos supuestos mecánicos, que el solo recurso de Galileo por Hobbes, con ser fundamental, no basta para fundar la obligación política. Son necesarios, además, supuestos de carácter social y de un muy determinado orden social. Macpherson muestra, como podíamos esperar, que este orden social no es otro que lo que llama "sociedad posesiva de mercado". En particular, el estado de naturaleza hobbesiano, piensa Macpherson, no podría ser coherentemente postulado a partir de puros supuestos mecánicos, esto es, de una visión del hombre como un ser definido por deseos y aversiones incesantes.

Hobbes, de hecho, introduce estos supuestos extramecánicos, sociales, al hacer el análisis del poder. En efecto, al definirlo, Hobbes pasa de una concepción neutral, mecánica, a una en que el poder fundamental resulta ser el poder sobre otros hombres. El correlato de esta concepción es una oposición universal de los poderes de todos, de la que resulta una invasión permanente de los poderes de unos hombres por los de los demás. Según Macpherson, esta visión implica claramente un modelo de sociedad en que no hay barreras

tradicionales a tal tipo de competitividad ilimitada: si las hubiera, la oposición de poderes no tendría por qué ser universal. Pero además esta invasión permanente debe ser pacíficamente posible, si ha de serlo de alguna manera: pensar de otra forma significa pensar una sociedad que se autodestruye por la violencia. Ahora bien, concluye Macpherson, este supuesto no se cumple sino en el modelo de sociedad posesiva de mercado ya en ciernes en la época de Hobbes.

Hay por cierto otros rasgos de la teoría política de Hobbes que fundamentan la conexión con este modelo de sociedad: su equiparación entre el valor de un hombre y el precio que se otorga (en el mercado) a sus poderes, el reconocimiento explícito por Hobbes del carácter de mercancía del trabajo humano, la comprensión del poder como incluyendo esencialmente el poder sobre los demás, etc. Pero para la brevedad de la exposición puede bastarnos la característica que acabo de mencionar.

Íntimamente vinculados a estos rasgos están, por cierto, los descubrimientos, o mejor las geniales invenciones hobbesianas que son un momento fundamental de la invención y la imaginación política moderna: la idea de soberanía, que ya no puede ser exterior a los hombres y que no puede derivarse tampoco de ninguna verdad; la idea de la esencial igualdad entre los hombres, que es no sólo una igualdad de inseguridad, sino también de las facultades de la mente y de la habilidad, la idea de pacto social y sus consecuencias para la inteligencia del Estado y la sociedad como productos del "arte", como creaturas artificiales.

Son estas tesis las que permiten a Hobbes, según Macpherson, derivar válidamente la obligación política a partir de las necesidades humanas (aunque interpretadas de un modo claramente insuficientes) y de la previsible sujeción de los hombres al mercado (visto como modelo prevaleciente de sociedad).

Para Macpherson, sin embargo, Hobbes deriva de estos postulados mucho más de lo que debía. Deriva, por ejemplo, la propuesta de un soberano que tiene que perpetuarse en el poder. Y ello porque este poder absoluto le parece a Hobbes la única posibilidad de regular las también permanentes fuerzas centrífugas del mercado. El liberalismo y el autoritarismo (por lo menos en su versión moderna) tienen así, pues, una suerte de certificado común de nacimiento. Pero no se trata, según Macpherson, de una relación necesaria. Es, para él, más bien, a la vez, resultado de la debilidad fundamental del pensamiento de Hobbes: su falta de percepción sobre las posibilidades internas de cohesión de la sociedad burguesa, la que no iba a ser puesta en cuestión sino hasta el siglo XIX.

Es, en cambio, la percepción de estas posibilidades internas de cohesión la que funda el lugar y el éxito relativo mayor de la teoría política de Locke.

No es, ciertamente, demasiado difícil mostrar que el pensador que al iniciar su *Second Treatise of Civil Government* propone que el "poder político es un derecho de establecer leyes. . . para la pre-

servación y la regulación de la propiedad. . .⁸ pueda ser útilmente estudiado y comprendido a partir del individualismo posesivo.

El análisis que hace Macpherson del carácter posesivo del modelo individualista de Locke, se centra en la demostración de que su teoría política disuelve "la inhabilidad moral con la cual la apropiación capitalista ilimitada había sido hasta ese momento perjudicada".⁹

Locke consigue este resultado, según Macpherson, a partir de un razonamiento político que conserva —aunque de un modo contradictorio— lazos importantes con un punto de vista más tradicional que el de Hobbes, el que no implica subordinar los valores al mercado. Al conseguir esto, Locke consigue también elaborar una teoría política centrada fundamentalmente en la apropiación privada, pero que puede resultar aceptable para una sociedad en transición, que conserva aún un gran peso de relaciones sociales tradicionales. Por otra parte, la teoría de Locke supone una percepción mucho menos dramática de las diferencias entre las clases poseedoras y, a la vez, un diagnóstico más profundo de las desigualdades que se instituyen en la sociedad de mercado entre las clases de propietarios y no-propietarios.

Es difícil reproducir, en el marco de este artículo, el detalle de la interpretación de Macpherson ya de por sí muy condensada y a veces elíptica. Intentaremos por lo menos hacer visibles los fundamentos en que basa su demostración, contentándonos con extraer aquellos elementos de alcance más general para el conjunto de su visión sobre el pensamiento liberal.

El punto de partida de la teoría política de Locke según Macpherson, es su concepción del estado de naturaleza y en especial el estatuto de derecho natural allí asignado a la apropiación privada. En un análisis muy detallado, Macpherson muestra como Locke, a partir de una introducción absolutamente ahistórica de características de la sociedad de mercado naciente en su estado de naturaleza y en especial a partir de la introducción del dinero, va derribando una a una las barreras que el derecho natural (del que él mismo parte) opone a la apropiación ilimitada de bienes, entregados a los hom-

8 John Locke, *Second Treatise of Government*, Bobbs Merrill (1977), p. 4. Para apreciar el argumento que sigue en su justa medida hay que señalar que el concepto que Locke tiene de propiedad es más amplio que el nuestro. Incluye en él, en algunos pasajes, a la vida y la libertad. Sin embargo, resultará claro en lo que sigue que en los lugares decisivos, por ejemplo cuando se trata de argumentar en favor de la superación de las limitaciones tradicionales a la apropiación, Locke está pensando en la propiedad en términos más restringidos, esto es, básicamente en cuanto incluyendo bienes como la tierra y el trabajo.

9 C. B. Macpherson, *The Political Theory of Possessive Individualism*, p. 221.

bres originalmente en común y en función de su utilización para el desarrollo de la vida de todos.

El eje del argumento de Locke es, según Macpherson, la tesis, central en el *Second Treatise*, según la cual el hombre es propietario exclusivo de su propia persona y de su capacidad para trabajar. Siendo esto así, a nadie sino al propio individuo le compete —si no tiene otro recurso— enajenar esta capacidad de trabajo en la relación salarial, una noción que para Locke debe ser incluida también en un supuesto estado de naturaleza.

Como, por otra parte, la apropiación ilimitada de los bienes disponibles, hecha posible por el dinero, es otro componente de este estado de naturaleza, entonces pertenece también a él, como legitimada por el derecho natural, una desigualdad radical entre los seres humanos en función de su participación en el mercado como propietarios o como no-propietarios.

Macpherson señala, muy pertinentemente, que este derecho natural de apropiación ilimitada no es para la visión de Locke algo casual: se trata, por el contrario, ya no de una voluntad de atesoramiento sino de la condición exacta bajo la cual la tierra, el dinero y el trabajo pueden funcionar como capital en un nuevo sistema de relaciones sociales, el capitalismo.

Es claro que esta desigualdad natural entre los hombres está en patente contradicción con los puntos de partida de Locke según los cuales en el estado de naturaleza los hombres son iguales y libres. Según Macpherson, Locke no es claramente consciente de esta contradicción aunque su teoría la implica por todas partes sin tematizarla.

En primer lugar, Locke intenta referirse a ella indirectamente, tomando las consecuencias por causas, suponiendo que hay diferencias naturales de racionalidad entre los hombres, en función de si acumulan industriosamente o no, lo que explicaría entonces las desigualdades en el mercado.

En segundo lugar, Locke funda precisamente sobre esta desigualdad y las diferencias de clase en la racionalidad, la necesidad del paso del estado de naturaleza al estado de sociedad, un paso que resulta en él difícilmente justificable de otra manera ya que, a diferencia de Hobbes, el estado de naturaleza es visto por Locke como un estado pacífico. La futura sociedad civil resulta fundada así en la necesidad de mantener un orden social favorable a las clases propietarias las que, contrariamente a Hobbes, son concebidas como capaces de cohesionarse —ante la amenaza de los no propietarios— lo que no hace necesario a un soberano autoritario. Las clases no propietarias, asimismo, no son percibidas por Locke como una amenaza sustancial al nuevo orden político: su insuficiente racionalidad y la acción de la coerción política más el efecto persuasivo de la religión y la moral, bastan para mantenerlas políticamente inactivas: sujetas al orden político pero sin ser miembros de pleno derecho a él.

Ahora bien, lo que interesa a Macpherson en todo este análisis

es, como lo decíamos al comienzo, recalcar las limitaciones que representa para el liberalismo y la democracia liberal este compromiso tan íntimo con el individualismo posesivo.

En definitiva, piensa Macpherson, una auténtica democracia es incompatible con este género de supuestos.

Y esto es así porque, aun en *La Teoría Política del Individualismo Posesivo*, aparte las implicaciones autoritarias del liberalismo hobbesiano o las desigualdades naturales en la ciudadanía y la racionalidad que surgen de las ideas de Locke, el individualismo posesivo va a resultar a poco andar completamente insuficiente para fundamentar la obligación política. Ello se debe a un cambio histórico fundamental que va surgiendo en el camino del liberalismo: la emergencia de una clase trabajadora políticamente articulada que ya no ve a la sociedad de mercado como una necesidad histórica a la que tuviera fatalmente que atenerse. Pero si esto es así, entonces surgen otras formas de asociación posible y las desigualdades básicas implicadas por el liberalismo no resultan más justificables por la argumentación racional o la experiencia histórica. Además, los postulados básicos del individualismo posesivo: la idea de que el hombre es humano en virtud de la propiedad de su propia persona y de sus relaciones contractuales interesadas con los demás y la tesis de que la sociedad es una serie de relaciones de mercado, ya no fundan ninguna cohesión social, después que la expresión de las clases trabajadoras obliga a la extensión a toda la sociedad de los derechos que corresponderán originalmente sólo a las clases propietarias.

En sus últimos textos, Macpherson agrega un argumento más contra las pretensiones liberales de fundar la obligación política. El se basa en que el desarrollo tecnológico, por lo menos en los países desarrollados, torna obsoleto el modelo de hombre competitivo y acumulador, cuya motivación básica sería, como dice Habermas, el temor a la muerte por inanición. Según Macpherson, este desarrollo tecnológico permite que la escasez no tenga ya el peso real, o imaginario, que tuvo en el pasado, lo que contribuye a alejar al carácter acumulador también hacia el pasado.

En obras posteriores, en *Democratic Theory* (1975), en *The Life and Times Democracy* (1977), Macpherson enriquece su caracterización original del individualismo posesivo, sobre todo a través de sus análisis de James Mill y Jeremy Bentham. La imagen del hombre, en particular, sufre a través de las obras de estos autores una modificación importante: ya no es la apropiación ilimitada su característica central sino más bien el carácter ilimitado de sus deseos, lo que lo transforma en un consumidor infinito de utilidades. Esta modificación es importante porque permite ampliar el radio de acción de esta imagen fuera del estrecho margen de las clases propietarias. Pero no basta, tampoco, para fundar el nuevo modo de obligación política. El caso de Bentham es, en este punto, ejemplar. En él, el principio utilitario de la mayor felicidad para el mayor número que implica una sociedad relativamente igualitaria, tiene que ceder

frente a las exigencias del nivel de incentivos que necesita la sociedad de mercado para funcionar, y frente a los dictados de la seguridad de la actual distribución de la propiedad, aunque ella no sea la óptima para maximizar las utilidades de todos.

Ahora bien, la crítica que hace Macpherson al modelo liberal no permanece siempre en este terreno, el de la concepción del hombre y de la sociedad y su compatibilidad e incompatibilidad con una democracia más plena.

Ella es conducida también en otro registro: en el de la crítica de la sociedad posesiva de mercado a la que la teoría liberal sublima y justifica.

Este segundo tipo de crítica está diseminado en todos sus trabajos pero es muy bien sintetizado en su libro *La Realidad Democrática* (1965). En ella, Macpherson recoge, en lo esencial, la idea marxista de plusvalía, a la que ensancha al concebirla en términos de una neta enajenación de los poderes de los no-propietarios a través del intercambio de equivalentes que es el mercado. Hay enajenación de poderes en el mercado, sostiene Macpherson, porque el intercambio fundamental que allí tiene lugar es la compra y venta de la fuerza de trabajo, es el mercado de trabajo. Ahora bien, él se funda en la separación entre el trabajador y el acceso a los medios que le permitirán hacer uso libre de sus potencialidades. Es por ello que el trabajador se ve obligado, para desarrollar sus propias capacidades, su propio poder, a ceder o enajenar parte de ellas en favor de los poseedores de los medios de producción. Ahora bien, como lo dice él mismo Macpherson en un artículo sobre M. Friedman.

"La condición que se requiere para hacer que cada transacción (en el mercado C. R.) sea estrictamente voluntaria no es la de ser libre para comprometerse o no en algún intercambio particular, sino ser libre para no participar en intercambio alguno. Esta y sólo ésta era la condición que probaba que el modelo (de mercado) simple era voluntario y no coercitivo; y nada menos que esto comprobaría que el modelo (de mercado) complejo es voluntario y no coercitivo".¹⁰

La sociedad de mercado, correlato del liberalismo histórico (y la democracia liberal) es así pues un sistema de poder. Y una que implica claramente la no libertad, la coerción ejercida sobre la posibilidad del ejercicio de las capacidades, potencialidades y poderes de gran parte, posiblemente de la mayoría de sus miembros. Y esta enajenación neta de los poderes de la mayoría en favor de las clases propietarias es, además, un componente necesario de este modelo de sociedad, en la medida en que éste se funda en la separación entre capital y trabajo. Este aspecto del argumento de Macpherson es

10 C. B. Macpherson, "Elegant Tombstones. A note on Friedman's Freedom", en *Democratic Theory*, p. 146. Hay versión castellana, en la revista *Escritos de Teoría*, N° 5, 1982.

importante además por dos razones. Primero, porque nos permite conectar con su propia imagen o visión del ser humano, y segundo, porque es aquí donde se basa otra de sus propuestas políticas importantes: la de que la democracia no puede ser sólo un procedimiento para autorizar gobiernos a través de la competencia entre las élites. Ella tiene que ser, además, una clase de sociedad, bajo pena de que los procedimientos formales se disocien del funcionamiento efectivo de la sociedad y se transformen así en abstracciones y en ideología.

II

En lo que llevamos visto hasta el momento, nos hemos referido fundamentalmente a la crítica de Macpherson a la teoría política del liberalismo. Ahora bien, el objetivo fundamental de nuestro autor no tiene que ver tanto con el liberalismo como con la democracia liberal. Sin embargo, esta consideración relativamente detallada del liberalismo es imprescindible para entender las insuficiencias que caracterizan, según Macpherson, a la democracia liberal y a su teoría justificatoria contemporánea.

Para Macpherson, la democracia liberal nace en el seno de una sociedad de mercado consolidada y al interior de una teoría como la liberal cuyos supuestos posesivos la marcan también muy profundamente. Es por esto que la teoría democrático-liberal debe ser profundamente revisada.

La realidad y la teoría de la democracia liberal se originan fundamentalmente durante el siglo XIX, bajo la presión de un movimiento obrero y popular organizado que termina por borrar muchas de las restricciones originales de la sociedad de mercado posesiva.

La extensión del sufragio y la ampliación de los derechos civiles y políticos a las clases populares contribuyen a crear un escenario político completamente diferente de aquel en el que se movían los teóricos clásicos lo que supone modificar profundamente la teoría, si se quiere seguir siendo fiel, en algún sentido al ideario liberal.

Este es precisamente, para Macpherson, el sentido profundo de la obra de John Stuart Mill.

La motivación que está en el origen del pensamiento político de Stuart Mill es doble. Hay, por una parte, un rechazo profundo, de orden ético, de las inhumanas condiciones de vida de las clases trabajadoras en su época. En segundo lugar, 1848 le hace ver muy claramente que las clases trabajadoras no aceptan ni aceptarán en el futuro estas condiciones.

Sin embargo, Stuart Mill cree que una transformación profunda del modelo liberal —lo que hoy llamaríamos democracia liberal— es susceptible aun de alterar radicalmente este estado de cosas.

Esta transformación profunda, piensa Stuart Mill, sólo puede concebirse dentro del marco de la democracia (liberal), ya que sólo este sistema político promueve "el avance de la comunidad en inte-

lecto, en virtud, en actividad práctica y eficiencia", lo que conduce a la mejor utilización posible de la cantidad del "valor moral, intelectual y activo ya existente, de manera de operar con el mayor efecto en los asuntos públicos".¹¹

Ahora bien, estos efectos de la democracia liberal en el progreso de la humanidad, que derivan en definitiva de la participación activa en la vida política, suponen también —y ese es el caso— un cambio no menos sustancial en la imagen de la naturaleza humana que sostiene la visión de Stuart Mill. En esta visión el hombre deja de ser un apropiador y consumidor infinito o un maximizador de utilidades para transformarse en un sujeto fundamentalmente activo, cuyo valor debe ser juzgado en función de la medida en que desarrolla sus potencialidades propiamente humanas: ". . . el fin del hombre —asevera Stuart Mill— es el mayor y más armonioso desarrollo de sus potencialidades tendiente a constituir un todo completo y consistente".¹²

Este modelo del hombre (y la sociedad) que Stuart Mill comparte con autores como T. H. Green, L. T. Hobhouse, A. D. Lindsay, E. Barker y John Dewey, entre otros, le parece a Macpherson un avance sustancial respecto de los clásicos y conforma también, en parte, la base de su propia, aun inacabada propuesta democrática.

En estos autores, sin embargo, este modelo está todavía profundamente impregnado de supuestos de mercado. En Stuart Mill, por ejemplo, ello es especialmente visible en dos momentos de su construcción teórica.

El primero es su teoría de la propiedad que, aunque marcadamente diferente de la de Bentham, quien no ponía objeciones a la distribución pre-existente de la tierra y el capital, no consigue tampoco comprender claramente la coerción implícita en la relación salarial y el mercado capitalista de trabajo. Atribuye, en efecto, la falta de equidad que percibe en esta relación no al capitalismo, sino a las herencias feudales desde las que éste está obligado a partir.

Un segundo punto que merece consideración es que la teoría de Stuart Mill aunque fundamentalmente ética y comprometida con valores humanistas profundos, como el más estricto sentido de la libertad individual y el autodesarrollo, no concibe sin embargo que en su actual estado deban extenderse sin más a todos los hombres los derechos electorales. Esto significaría, dice, el establecimiento de una legislación de clase, puesto que la clase trabajadora es de lejos la más numerosa. Su solución es un impracticable modelo elitista-

11 John Stuart Mill, *Considerations ou Representative Government*, ch. 3, en *Collected Works*, vol. XIX, Toronto y Londres, 1977, p. 404 y p. 392.

12 John Stuart Mill, *On Liberty*, en *Utilitarianism* (Mary Warnock, Ed.), Collins, Fount Paperbacks, 1962, p. 186. Hay traducción castellana en Alianza Editorial.

ta según el cual todos deben votar, pero no todos los votos deben tener el mismo peso.

La teoría democrática del siglo XX no sigue, por regla general, el camino iniciado por John Stuart Mill. Esto es evidente, por ejemplo, en la obra teórico-política de J. Schumpeter, que construye sus tesis respecto de la democracia sobre la base de la crítica de lo que se llama la "teoría clásica". Ello es así para Macpherson por dos razones principales. La primera es que la extensión de los derechos electorales no trae consigo el advenimiento de una legislación de clase sino, a lo más, una creciente intervención del Estado con el fin de mitigar parcialmente las desigualdades de la sociedad de mercado, sin alterar sus bases. Esta intervención estatal es además posible sobre la base de la expansión colonial, que suministra los recursos económicos que la sostienen. Pero hay un fenómeno, que se inscribe además dentro de esta primera razón cuyo poder explicativo, en este sentido, es también importante: el sorprendente éxito del sistema de partidos políticos competitivos en la canalización e integración de las demandas populares al sistema político-económico vigente.

Según Macpherson, "el sistema de partidos ha sido el medio para reconciliar los derechos electorales universales con la mantención de una sociedad desigual. Ha conseguido hacerlo tendiendo un velo sobre los temas y disminuyendo la responsabilidad de los gobiernos hacia los electorados. . . Así, ha fallado necesariamente en lo que toca a producir una participación popular amplia en el proceso político. . ."¹³

La segunda razón es el componente predominantemente ético de la teoría de Stuart Mill que ofrece, por lo menos en parte, un gran blanco para el ataque de parte de teorías que, con los argumentos del "realismo", consiguen disminuir y borrar el alcance crítico de la teoría del gran filósofo inglés.

En la primera mitad del siglo XX y aún hoy, asistimos así, según Macpherson, al triunfo de una teoría democrática elitista y básicamente acrítica, la que sobre la base de la aparente exclusión de los juicios de valor del discurso científico sobre la política, tiene éxito en la elaboración de un cuerpo teórico que reintroduce los supuestos de mercado que Stuart Mill había criticado tan pertinentemente.

Este vuelco de la teoría democrática en el siglo XX tiene sobre todo como protagonista a Joseph Schumpeter, pero también, más cerca nuestro, a autores como Bernard Berelson, Paul Lazarsfeld y, por lo menos en un primer período de su obra, a Robert Dahl.

Macpherson denomina a este nuevo modelo de democracia el "modelo del equilibrio" o también el "modelo elitista-pluralista". Para mostrar que este modelo constituye no un avance sino un claro retroceso del pensamiento demócrata-liberal y una acrítica reintro-

13 C. B. Macpherson, *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford University Press, 1977, p. 69.

ducción de supuestos de mercado en la teoría política, Macpherson toma como ejemplo la obra de Schumpeter.

Schumpeter, al definir lo que entiende por democracia, sostiene por ejemplo: ". . . ahora adoptamos la opinión de que el papel del pueblo es la creación de un gobierno. . . el método democrático es el acuerdo institucional para la toma de decisiones políticas donde los individuos adquieren el poder de decisión mediante una lucha competitiva por el voto del pueblo".¹⁴

Notemos en primer lugar que, de esta suerte, la democracia se nos ha convertido sólo en un método, "que se puede discutir racionalmente, como una máquina de vapor o un desinfectante".¹⁵ La democracia no es ya ni una clase de sociedad ni un conjunto de fines morales. Es simplemente ". . . un mecanismo para elegir y autorizar gobiernos. . . (que) . . . consiste en la competencia entre dos o más conjuntos autoelegidos de políticos (élites) alistados en partidos, por los votos que les permitirán gobernar hasta la próxima elección. El papel de los votantes no es decidir los temas políticos importantes y luego escoger representantes que lleven adelante esas decisiones: es más bien escoger a las personas que harán las decisiones".¹⁶

Este mecanismo, sostiene Macpherson, contiene obvias analogías con el funcionamiento del mercado. Supone, en primer lugar, ciudadanos fundamentalmente pasivos frente a los problemas de índole política cuyo papel es análogo al de los consumidores, frente a los líderes políticos, vistos como empresarios. Supone y favorece, a la vez, la existencia de liderazgos y la apatía de los electores que es muchas veces apreciada como una contribución al equilibrio estable del régimen resultante.

Este modelo se presenta sobre todo como un modelo realista, frente al "idealismo" de la "teoría clásica", expresión con la que se alude sobre todo a las ideas de Stuart Mill. Es cierto que su eficacia descriptiva respecto del funcionamiento de sociedades de mercado prósperas puede ser defendida. Esto no le impide, sin embargo, implicar una serie de supuestos a través de los cuales, a pesar de la proclamada neutralidad valorativa, se introducen sin duda valoraciones. Por lo menos, este modelo se percibe a sí mismo como el único que puede llevar a cabo con eficacia la tarea del gobierno, lo que es decir, en otros términos, que es el mejor sistema político posible, dadas las características de la naturaleza humana.

Ahora bien, según Macpherson, incluso la capacidad descriptiva del modelo pluralista-elitista puede ser puesta en cuestión, en so-

14 Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, HarperTorchbooks, New York, 1962, p. 269.

15 Ibid., p. 266.

16 C. B. Macpherson, *The Life and Times of Liberal Democracy*, p. 78.

ciudades en que las desigualdades económicas y sociales tienden a polarizar las fuerzas en pugna en torno a posiciones de clase.

Pero aun si dejamos esto de lado, hay que considerar que el equilibrio propuesto por el modelo es un equilibrio en la desigualdad que, análogamente a lo que sucede con el mercado, registra y responde, en el terreno político sólo a lo que los economistas llaman la demanda efectiva.

Macpherson sostiene, en definitiva, que si bien puede ser cierto que el modelo del equilibrio es más realista que el modelo clásico, respecto de una sociedad donde prevalecen mercados oligopólicos y en donde los ciudadanos viven esencialmente como consumidores, el problema es en cambio poder mostrar que se trata aún de un modelo democrático.

III

Ahora bien, en el contexto de una obra como la de Macpherson, sobre todo crítica del liberalismo y el modelo prevaleciente de democracia liberal en el siglo XX, ¿qué se podría decir de la propuesta positiva que ella implica?

Es obvio que, en el marco de este breve estudio, tendremos que contentarnos con, apenas, esbozar esta propuesta positiva, cuyo análisis requeriría de un nuevo trabajo.

En primer lugar, es relativamente más claro, en Macpherson, lo que debería estar ausente en un modelo democrático humanista y participativo, términos con los que él mismo designa su propia propuesta.

Por todo lo que llevamos dicho, resulta evidente que en una democracia humanista es absolutamente central eliminar la coerción implícita en el mercado capitalista de trabajo. Y ello porque para Macpherson, como para Stuart Mill, la característica esencial de la democracia consiste en el hacer posible y favorecer el pleno desarrollo de las potencialidades propiamente humanas. Es obvio que este pleno desarrollo es sólo una excusa ideológica si el hombre carece del acceso pleno a los medios que son indispensables para él. Es claro que en el mundo contemporáneo este acceso pleno a los medios para realizar sus potencialidades significa un acceso no coercitivo a los medios de trabajo. Por lo que hemos visto, resulta evidente que este acceso no coercitivo es incompatible con el mercado capitalista de trabajo, en el cual las posiciones de poder de los propietarios y los no propietarios son radicalmente desiguales. Cabe preguntarse aquí si una economía capitalista podría, sin alterar su naturaleza, hacer que este mercado perdiera su carácter coercitivo, igualando los poderes de propietarios y no propietarios. Según Macpherson, hay aquí una barrera que una organización económica capitalista no puede salvar, si ha de mantener, a la vez, fuertes incentivos a los empresarios para la producción. Piensa, en cambio, que por lo menos la realidad de los países desarrollados muestra todo el sistema de valo-

res funcionales a la sociedad de mercado: la apropiación ilimitada, los deseos incesantes y el consumo ilimitado comienzan a estar obsoletos a partir de las perspectivas que abre el desarrollo tecnológico para la superación de la escasez.

En segundo lugar y en estrecha relación con el punto anterior, la propiedad (de los medios de producción y de trabajo) debe (y puede) dejar de ser entendida (y vivida) como el derecho a excluir a otros del goce de ciertos bienes, para ser concebida más bien como un derecho humano básico completamente distinto: el derecho a no ser excluido del acceso a los medios de trabajo.

Es más, sobre la base de esta reelaboración del derecho de propiedad, Macpherson funda su propuesta de que los derechos humanos básicos deben incluir no sólo los derechos civiles y políticos, sino también el derecho a un tipo de sociedad que permita la realización de estos valores.

Pero la democracia no es sólo, para nuestro autor, una clase de sociedad. De ella no pueden estar nunca ausentes tampoco los derechos civiles y políticos. Es sobre la base de esta segunda condición, necesaria para la democracia humanista y participativa, que Macpherson funda su crítica de los regímenes socialistas existentes a los que denomina democracias no-liberales. Macpherson no elabora esta crítica con suficiente detalle. Sin embargo, creo que ella está implícita en el segundo de los apelativos con que califica su propia propuesta democrática: el carácter participativo.

El significado de la idea de participación, en Macpherson, se relaciona con lo que considera el legado positivo de la democracia liberal y especialmente de la obra de John Stuart Mill y T. H. Green.

Lo que interesa a Macpherson en Stuart Mill, como lo hemos indicado antes, es su concepción de la naturaleza humana, a la que piensa también como orientada al pleno desarrollo de sus potencialidades. Para nuestro autor, este autodesarrollo, que está presente en la tradición de pensamiento demócrata liberal, ha sido gravemente obstaculizado por la sociedad posesiva de mercado y las características que ella ha fomentado en las personas. Este modelo de sociedad ha privilegiado una concepción de las potencialidades humanas que las centra en lo que Macpherson llama "poder extractivo", esto es, en la percepción de que el poder fundamental en una sociedad es el que resulta del dominio sobre los demás hombres. El privilegio del "poder extractivo" es básicamente coherente con la imagen del hombre como apropiador o consumidor infinito de la que hemos hablado más arriba.

Es frente a esta concepción y a las prácticas que sustenta, que Macpherson elabora sus ideas sobre lo que llama "poder de autodesarrollo" (developmental) como fin y fundamento de la convivencia democrática. Pero para que este tipo de poder no sea sólo una norma ética, es necesaria, piensa Macpherson, una sociedad de la que esté ausente el poder extractivo. Y para que ello ocurra, es necesario, a su vez, una forma de sociedad en que haya como mínimo

un acceso pleno e igualitario a los medios de vida y a los medios de trabajo, que son un componente fundamental de la posibilidad efectiva que tiene cada hombre de desarrollarse.

Pero no es éste el único aspecto de las ideas de Stuart Mill que interesa a Macpherson, en conexión con la participación. También destaca el énfasis de Stuart Mill en una concepción del hombre como un ser fundamentalmente activo y caracterizado por la productividad.

Frente al comportamiento, fundamentalmente carente de libertad, que caracteriza a lo que Spinoza llamaría las "pasiones tristes" del consumidor infinito (la desconfianza, la competencia), Macpherson subraya con Stuart Mill las funciones educativas y liberadoras de la participación en la gestión de la vida colectiva.

Macpherson se ocupa de la participación de una manera más concreta y detallada en el último capítulo de *The Life and Times of Liberal Democracy* advirtiéndonos desde la partida dos limitaciones: la primera es que se ocupará de ella con un objetivo preciso, el de ver hasta qué punto la democracia liberal puede admitir más participación política. La segunda limitación es el carácter todavía muy tentativo de los trabajos importantes en este terreno.¹⁷

En primer lugar, Macpherson sostiene que, aparentemente, la época contemporánea hace ineludible algún tipo de representación; el tamaño de las realidades políticas nacionales y la complejidad de sus problemas hacen poco viable una democracia completamente directa. La solución es más bien hacer más responsables frente a los electorados a los representantes elegidos, haciendo al mismo tiempo más democráticas las instituciones en que el poder se disemina en la sociedad civil.

En segundo lugar, Macpherson afirma que el problema central de la democracia participativa no es tanto cómo funcionaría un tal sistema, sino el modo de llegar a él. Aunque Macpherson está pensando clara y explícitamente en el contexto de los países capitalistas avanzados, algunas de sus observaciones sobre este punto merecen destacarse. La primera es que una revolución socialista, del tipo tradicional, no le parece probable. Pero estima que de los mismos requisitos que sostienen el sistema democrático liberal en el presente pueden extraerse algunas de las características de la vía hacia la democracia participativa.

Si el sistema democrático-liberal tradicional se sostiene sobre la base de la competencia de las élites políticas y la apatía ciudadana, entonces, uno de los cambios que debe ser un requisito en el camino hacia la participación, es un cambio en la conciencia de los ciudadanos respecto de sus propias necesidades.

17 Entre otros, deben citarse en esta línea trabajos como los de Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, 1970 y *Participation in Politics (Nomos XVI)* de J. R. Pennock y J. W. Chapman (Eds.).

El segundo requisito es una reducción sustancial de la desigualdad social y económica prevaleciente, ya que esa desigualdad requiere un sistema político no participativo para mantenerse en funciones.

Ahora bien, si esto es así, entonces pareceríamos movernos en un círculo vicioso, puesto que ninguno de estos prerrequisitos para una sociedad más participativa puede alcanzarse sin un gran incremento de la participación política misma.

La situación, sin embargo, arguye Macpherson, está lejos de ser desesperada, porque no necesitamos suponer que alguno de estos procesos se complete para que el otro resulte posible o pueda comenzar. Es más, hay importantes puntos de tensión que se desarrollan en los propios países capitalistas avanzados que permiten pensar en un desarrollo tendencial hacia un modelo más participativo.

La primera de estas brechas es la cada vez más dudosa capacidad de los países capitalistas avanzados para satisfacer las elevadas expectativas de consumo tradicionales. En segundo lugar, sostiene Macpherson, la experiencia misma de la participación en esferas aparentemente no políticas de la vida en común, como, sobre todo, la que apunta a un mayor control sobre las condiciones de trabajo, presiona también en el sentido de incrementar la participación política en un sentido más amplio. Por último, la conciencia de los límites del crecimiento y la de los crecientes problemas ecológicos y de la calidad de vida que se conectan con un desarrollo capitalista ilimitado, ponen también severamente en cuestión la posibilidad de perseverar en una concepción del hombre como apropiador y consumidor infinito.

Hacia el final de *The Life and Times of Liberal Democracy*, Macpherson intenta elaborar de un modo más preciso, aunque todavía muy embrionario, el modelo de democracia participativa, sobre la base de elementos que toma con mucha cautela de las experiencias históricas de organización social no capitalista.

Sostiene, en primer término, que "el modelo más simple que podría llamarse democracia participativa sería un sistema piramidal, con democracia directa en la base y delegación (de poder por elección, C. R.) en todos los niveles situados por encima de éste. . . y así hasta el nivel superior, que sería un consejo nacional para temas de interés nacional y consejos locales y regionales para temáticas de ese orden".¹⁸ Ahora bien, este modelo piramidal, que combina como se ve democracia directa (a nivel de la fábrica o el vecindario) con representación y que, se lo ve, está extraída fundamentalmente de la experiencia de ciertos períodos en los países socialistas, deja fuera, según Macpherson, un rasgo fundamental de las sociedades capitalistas avanzadas: el sistema de partidos políticos competitivos que se alternan en el gobierno. Esto hace que esta primera aproximación al

modelo democrático participativo no sea ni viable ni, tampoco, deseable.

La combinación de una organización piramidal (que articule democracia directa o indirecta) con un sistema de partidos competitivos parece pues esencial. A Macpherson le parece además posible, si al mismo tiempo desaparece el principal (aunque no el único) factor limitante del sistema competitivo de partidos en la actualidad: la permanencia de una sociedad dividida según líneas de clase. Y Macpherson piensa que esto es posible, sobre todo, si, además, comienza también a disminuir el peso del ethos adquisitivo y maximizador del consumo, junto a la reducción de las desigualdades económicas y sociales actuales.

Podemos preguntarnos, al final de estas consideraciones, qué aspectos pueden retenerse de este modelo para la realidad chilena, en donde el principal problema político no es transitar desde una democracia liberal tradicional a una más participativa sino el más modesto pero no más fácil de reconquistar un sistema propiamente democrático a partir del autoritarismo.

Creo que, de todos modos, las posiciones de Macpherson sobre la participación constituyen un aporte en el sentido de que ninguna reconquista de la democracia podrá comprometerse con exactamente el mismo régimen político que nos rigió hasta 1973. El balance de Macpherson parece ser, eso sí, muy diferente del habitual, por lo menos en América latina. El nos permite ver, sobre todo, en las insuficiencias de nuestra sociedad y nuestro régimen democrático tradicional, las razones más poderosas, aunque no las únicas, de su destrucción. Su obra apunta, además, a mostrarnos la necesidad de una creciente participación a nivel local, laboral y político como condición indispensable del compromiso con el sistema democrático y, por tanto, con su estabilidad.

Creo extraordinariamente fecundo continuar y profundizar esta línea de investigación, a pesar de ser escasos sus referentes históricos, precisamente hoy, cuando nos son más patentes que nunca las insuficiencias sustanciales de los liberalismos, los socialismos y las democracias liberales reales.

Comentario del Sr. Osear Godoy*

A mi juicio, Macpherson ha hecho una interpretación, una hermenéutica de las fuentes del pensamiento liberal, cuyo punto de vista crítico es enormemente enriquecedor para la teoría democrática. Quiero recordar que en 1962 Macpherson publicó la *Teoría Política del Individualismo Posesivo* y que ese mismo año Milton Friedman publicaba *Capitalismo y Libertad*. Sin embargo, si hacemos un re-

* Profesor del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile; Doctor en Filosofía, Universidad de Madrid, España.

cuento de la vida intelectual chilena en la década que sigue, es decir, entre 1962 y 1972, no encontramos la más mínima mención ni a Macpherson ni a Friedman; yo creo que el hecho de que hoy día nos sentemos a hablar de Macpherson significa, a pesar del contexto político difícil en que discurre nuestra vida intelectual, algo valioso e importante.

El solo hecho de abordar en forma matizada la crítica a la sociedad liberal y a la democracia liberal, y discutir en torno suyo, constituye un acto de tolerancia que tiene una significación especial. En este sentido hay que agradecer al Centro de Estudios Públicos la oportunidad que nos brinda.

Como ustedes han escuchado, el objetivo fundamental del pensamiento de Macpherson, tal cual nos ha sido presentado por Carlos Ruiz, es delimitar los fundamentos de una democracia no referida al mercado. Creo que hay que tener claramente a la vista tal delimitación, porque ella "pasa" por una crítica a la identificación entre democracia liberal y las relaciones de mercado que parecen caracterizarla.

Pues bien, tal cual ha sido construido el análisis de Ruiz, y tal cual hemos tenido ocasión de escucharlo, me parece que hay dos vertientes en su exposición: por una parte, una lectura crítica de los autores fundamentales del liberalismo; por otra, una exposición o una proposición de un proyecto político: democrático, participativo y humanista.

Respecto del primer punto, es evidente que el autor hace uso de un método, y a mi juicio es importante analizar este punto, puesto que allí, creo, se descubre el primer flanco débil del pensamiento de Macpherson. ¿En qué consiste este método? Básicamente, no discuto su legitimidad sino sus debilidades. Consiste en "ir más allá" del discurso explícito del pensamiento de los clásicos del liberalismo, haciendo una segunda lectura, cuyo objeto es descubrir su sentido subyacente. Este método, en otras palabras, intenta buscar "detrás" de lo explícito —que tiene su lógica y articulación, y, en consecuencia, unidad y coherencia— un segundo discurso, cuyo contenido serían unos supuestos tácitos, que vendrían a iluminar y esclarecer el pensamiento explícito. Con ello se intenta producir una identificación entre el discurso lógico y la historia y por eso es necesario entrar en consideraciones de tipo social, político, económico o histórico. A mi juicio, la debilidad mayor de esta interpretación, en el caso de Macpherson, radica en que: 1) reduce la lectura de los clásicos a la lectura de los supuestos económicos en que ellas se plantearon. El riesgo de distorsionar la voluntad intelectual explícita del autor en cuestión es muy alto. Me habría gustado que Carlos Ruiz se hubiera referido a Hobbes, pero desgraciadamente no lo ha hecho, y con ello me ha privado de un arma importante, porque en el caso del análisis que hace Macpherson del capítulo X de *Leviatán*, que trata sobre el poder, importancia, dignidad, honor y mérito del hombre, su autor mira más allá de la lectura explícita de Hobbes,

para "descubrir" que aquello que el filósofo inglés denomina "el poder" de cada individuo constituye su precio, y que ese precio es el precio del mercado. A mi juicio, esto es desvirtuar el pensamiento de Hobbes, porque lleva incluso a traducir diferentemente el texto. Hasta ese extremo puede llevar una interpretación de este tipo. A los ojos de mi lectura y no de la lectura de Macpherson, precio significa apreciación o evaluación, lo que Hobbes denomina importancia, dignidad, honor, mérito del hombre. Me parece que introducir dentro del discurso del autor el concepto de mercado competitivo, para conferirle un sentido que él expresamente no le dio, constituye un riesgo grande. Reconozco la enorme sugerencia, el encanto y la penetración que tiene el ejercicio que Macpherson hace con el texto. Incluso tengo comparadas, pero no las voy a leer, dos traducciones de un texto de Hobbes, cuyo contraste demuestra claramente una distorsión de las palabras. Considerándolo importante no me voy a detener en este punto relativo a Hobbes, porque Carlos Ruiz no lo hizo. Sólo me interesa destacar que es muy distinto leer a Hobbes a la manera de Macpherson y leerlo en la forma en que lo hice yo. Hago este comentario sin arrogancia alguna y sólo porque honestamente no lo puedo evitar.

Pero el autor sí se ha referido a Locke y es interesante dimensionar cómo esta lectura, que yo llamaría intervenida, adquiere proporciones quizá más graves.

Según la versión que se nos ha dado acerca de lo que Macpherson sostiene, Locke estaría derribando las limitaciones que él mismo habría establecido para el derecho natural, para ciertas leyes que estarían vigentes en la naturaleza humana. Se nos ha dicho que Locke concibe al hombre como propietario de su propia persona, de sus cualidades o atributos y que ello lo llevaría a concebir la libertad como un modo de desarrollar estas relaciones de propiedad y de reflejarlas en las relaciones con los demás, con lo cual las relaciones del hombre con el resto de las personas estaría permeada por esta concepción posesiva que entraña la propiedad. Pues bien, yo me pregunto qué significa propiedad en el mismo Locke en el Segundo Tratado y allí nos encontramos con lo siguiente: que propiedad denota comprensivamente vida, libertades y bienes. Estoy de acuerdo en que según el discurso simple —sin segunda lectura— para Locke yo soy propietario de mi propia vida, propietario de las cualidades que se desprenden de ella, llamémoslas libertades, y de los bienes que son necesarios para la conservación de esa vida. En el "estado de naturaleza" —aspecto en el cual se ha detenido un buen momento Carlos Ruiz— la igualdad del hombre radicaría, según Locke, en los siguientes cuatro puntos: 1° Todos somos iguales en cuanto tenemos facultades semejantes; 2° Todos somos iguales en cuanto participamos de una misma comunidad en la naturaleza; 3° Todos somos iguales en cuanto estamos obligados a conservarnos a nosotros mismos, a no "abandonarnos al medio", según lo dice explícitamente Locke, si no me falla la memoria; y 4° Todos estamos obli-

gados a preservar, en la medida de lo posible, al resto de la humanidad.

Ese "estado de naturaleza", y lo dice bien Carlos Ruiz, corresponde a una visión ahistórica, casi a una visión adánica, y la prueba está en que Locke acude a Hooke, un teólogo, para reafirmar su discurso. El hombre encuentra a la tierra y sus frutos en estado indiviso, pero como su obligación es conservarse a sí mismo, por el acto de separar los frutos de la tierra de su indivisión, los posee, y así cumple con su obligación de conservarse. Por el acto de dividir la tierra, que también estaba disponible e indivisa, el hombre entra a intervenirla con su trabajo. Así, el trabajo viene a ser un reflejo de la voluntad de mantener la existencia. Por consiguiente, la propiedad tiene en Locke este sentido en primerísimo lugar. Sin embargo, también yo he hecho referencia a una segunda obligación del hombre, no ya por sí mismo, sino por el resto de la humanidad, que está expresamente establecida en Locke. Esto significa respecto de lo que acabo de sostener lo siguiente: cuando el hombre entró a dividir lo que estaba indiviso, propiedad común de todos los hombres en ese estado de naturaleza, lo hace a la luz de su lectura de unos derechos naturales, que incluye a los demás. Locke advierte, entonces, una doble obligación: preservarse a sí mismo y a la especie humana. En este punto el pensamiento de Locke entronca con una tradición muy larga en Occidente. Pero esta lectura, sin embargo, es imperfecta. Tan imperfecta es que el único derecho que le permite al hombre ejercer poder sobre otro, nace del imperativo de rectificar un acto de infracción de la ley que obliga a preservar al estado de la humanidad. El único acto de poder que en el referido estado de naturaleza el hombre puede ejercer sobre otro emana de la responsabilidad que el individuo tiene por el resto de la humanidad. Ahora bien, en virtud de este mismo principio, la actividad del hombre, su trabajo, cuyo objeto es satisfacer las necesidades de subsistencia, no lo llevan, como sostiene Macpherson, a una posición ilimitada, primero, porque, como lo dice muy claramente Locke, en este estado de naturaleza ahistórico, se supone que los hombres son pocos y que el principio de escasez no funciona. Hay abundancia y, por lo tanto, es absurdo acumular, no tiene sentido. Segundo, porque la capacidad del hombre para poseer, y en esto quizá siga la idea de Hobbes en orden a que cada cual debe poseer cuanto puede poseer, está delimitada por la fructificación por su trabajo de aquello que está bajo su dominio. Entonces, dice él, si un terreno está cerrado y, sin embargo, está estéril, porque el trabajo de su dueño no alcanza para hacerlo producir, ese terreno está a disposición de terceros en estado de naturaleza. Todo ello me permite concluir que Macpherson da a la noción de propiedad que aparece en el Segundo Tratado (capítulos sobre la propiedad y el estado civil), una versión inapropiada, introduciendo ideas ajenas al autor y que en cierta medida violan su pensamiento.

Si Locke, efectivamente, es uno de los fundadores del pensa-

miento liberal y está en la base de una tradición de pensamiento que constituye el punto de apoyo de la democracia liberal, es porque en su explicación de tránsito al estado civil nos entrega una serie de nociones que a mi juicio siguen teniendo validez y que permiten pensar en una sociedad que es tan coherente como pretende, quiere y aspira Macpherson. Sin embargo, Macpherson dice que es difícil justificar y concebir el paso desde el referido estado de naturaleza al estado de sociedad civil. Esta observación me resulta bastante oscura y no la entiendo. Locke es extraordinariamente nítido en ese punto y el argumento fundamental radica en lo siguiente: a diferencia de la lectura oscura, propia del estado de naturaleza, de lo que son las leyes naturales o el derecho natural, hecha por cada individuo, el estado de sociedad envuelve una lectura explícita a través de la ley positiva de esos mismos derechos. El estado de sociedad entraña la existencia de un juez que, efectivamente, discierne si acaso esa ley ha sido violada o no. Hay un magistrado que juzga y hay una colectividad que establece la ley positiva. Este tránsito de un estado a otro es clarísimo y es importante porque, según Locke, son las mayorías las que van a decidir cuándo y cómo se debe actuar colectivamente. Pues bien, a mí me parece que si yo hago esta lectura directa del Segundo Tratado, y otro a "través" de Macpherson, me encuentro con la sorpresa de que este autor nos ha querido decir que Locke intenta mantener un orden social favorable a las clases propietarias. Yo discrepo profundamente de este alcance, porque lo que abre el pensamiento de Locke y la revolución inglesa de 1668 es un proceso difícil y largo, en cuyo transcurso lentamente se va produciendo lo que Carlos Ruiz señala en su texto: una ampliación de la democracia. Si bien es cierto que Inglaterra pasa por una democracia censitaria, hoy día ya no lo es. Es una democracia abierta y pluralista. En consecuencia, tenemos que considerar que tanto el desarrollo histórico de la institucionalidad democrática creada por la tradición de pensamiento liberal, como el pensamiento mismo de Locke, están abiertos, en un sentido evolutivo, a la creación de lo que es hoy la democracia inglesa y que está allí como realidad tangible.

El otro punto al que yo quería referirme es a la plusvalía. Evidentemente no lo voy a poder hacer con la amplitud que desearía, dado que si bien envuelve una idea relativamente simple, su aplicación es bastante compleja en el ámbito en que Macpherson lo plantea. Como ustedes saben, Marx supone que el beneficio del capital proviene de la plusvalía. Marx elaboró su teoría de la plusvalía a partir de la teoría del valor de Ricardo. Según Marx, hay un costo para mantener al obrero y su familia, más su educación, que se llama costo de subsistencia. El capitalista paga al obrero este costo de subsistencia. Supongamos, como lo hace *El Capital* que en una jornada de 12 horas, ese costo equivale a 6 horas. Pues bien, como el patrón hace producir al trabajador durante 12 horas, se apodera impropriamente de las 6 horas restantes, que constituye el trabajo excedente, plusvalía que permite la acumulación de capital. El beneficio,

de este modo, sólo provendría de la plusvalía. No voy a entrar a analizar esta teoría. Solamente voy a hacer notar que a partir del mismo siglo XIX, la crítica sobre la teoría de la plusvalía pone en cuestión que el beneficio provenga de la plusvalía sola y no del capital total, como lo llama el mismo Marx. Cuando Marx distingue, en lo que él llama estructura orgánica del capital constante y variable y establece que sólo del capital variable se extrae la plusvalía, entra a un terreno muy controvertido por los economistas. Hay gente más competente que yo para analizar este punto, pero en definitiva la teoría no es válida, porque es el capital total el que produce el beneficio.

Pues bien, este tema ha sido discutido por Macpherson con Friedman; es un famoso artículo que está contenido en *Democratic Theory*. Está citado en el trabajo de Carlos Ruiz, de suerte que no voy a entrar en él. Pero, en todo caso, querría referirme a un punto concreto dentro de esta discusión y que es el siguiente: Macpherson dice que cuando en el mercado se realizan transacciones individuales es falso que ello demuestre que sean libres, voluntarias y no coactivas. Según Macpherson, para que se dé la condición de que el mercado no es coactivo, es necesario que el individuo sea efectivamente libre para no participar en intercambio alguno. La libertad para no participar en intercambio alguno me parece una utopía, difícilmente concebible. Supuesta la escasez y la necesidad de trabajo para obtener bienes necesarios para la vida, siempre ha existido intercambio y, por lo tanto, hace bien Macpherson en distinguir el mercado propio del siglo XVII con el mercado capitalista del siglo XIX, pero tanto en uno como en otro, así como también en la Grecia del siglo IV A.C., siempre ha habido intercambio, por la sencilla razón de que en la existencia individual, una vez que ésta se amplía y se hace colectiva, el intercambio se torna una condición ineludible de la vida humana. No es posible, como lo pretende Marx en su crítica al Programa de Gotha, si no me equivoco, que llegue un día en que la abundancia sea tal que podamos vagar todo el día. Desgraciadamente, el principio de escasez es compulsivo y nos impone restricciones que conllevan una coerción efectiva. Macpherson tiene la razón, la obligación de elegir cuando se concurre en el mercado o cuando se realiza cualquier acto de intercambio es coercitiva. Otro problema es que yo prefiero elegir individualmente el acto de intercambio antes de dejárselo a otro, al Estado o a los burócratas.

Dadas las limitaciones de tiempo, no puedo referirme a Stuart Mill, por quien tengo una enorme simpatía; me hubiera gustado analizar el fenómeno del elitismo en las democracias, pero me parece más importante que ustedes abran el debate.

Sr. Arturo Fontaine Talavera

Decía Carlos Ruiz en su interesantísimo trabajo que el objetivo de Macpherson era en gran parte desembarazar a la teoría demo-

crática o liberal de los supuestos de mercado que la sostienen. En la década de los 60 yo era partidario de "embarazar" a la teoría y práctica democrática chilena de los "supuestos de mercado", que ciertamente entonces no la sostenían y ello era peligroso. Creo que la historia ha dado la razón a los que pensábamos de esa manera, aunque éramos ciertamente una minoría. Hoy creo que urge embarazar a nuestra teoría de mercado de los supuestos de la teoría democrático-liberal. Creo conveniente señalar al respecto que Macpherson ocupa una posición minoritaria en la teoría democrática contemporánea. Minoritaria, desde luego, no quiere decir que no sea importante, sino que como él mismo lo plantea, se ha marginado de la teoría central que tiene un énfasis en lo descriptivo. Carlos Ruiz ha dicho que esta teoría, cuyo exponente más significativo a su juicio sería Schumpeter, se basa en la exclusión de los juicios de valor del discurso científico sobre la política. Quisiera defender el enfoque que comparten, junto a Schumpeter, muchos otros autores contemporáneos. No creo que la mejor interpretación de esta escuela consista en afirmar que buscan la exclusión de todos los juicios de valor. Me parece más fructífero ver en su proyecto el esfuerzo por limitarlos. Toda la reflexión de Schumpeter se basa en un juicio de valor previo muy positivo respecto de la democracia real, y se trata de un europeo, de un austríaco, que ha visto desaparecer muchas democracias en países de gran cultura cívica, de gran cultura política y de gran desarrollo económico. Se trata de un hombre que está tratando de explicar por qué fracasan las democracias y su juicio positivo sobre las democracias que no han fracasado es ciertamente un juicio de valor. Lo comparto y creo que toda la construcción descriptiva que él hace se basa en esto. Su intento es caracterizar a las democracias así llamadas "formales" que, de hecho, han tenido mayor capacidad para sobrevivir. Ocurre que estas democracias son, en general, las que han sido embarazadas por los supuestos de mercado que incomodan a Macpherson.

Ahora bien, al final de su intervención Osear Godoy se refirió al tema de la coerción en Marx según la interpretación de Macpherson. Esta "coerción" consistiría en tener que contratar con otros para poder subsistir. La pregunta es cómo se podría lograr, en términos prácticos, el derecho a no ser excluido de los medios de producción sin estar forzado a contratar con otros, que es lo que Macpherson parece poner como prerrequisito para su democracia participativa y no coercitiva.

Porque a primera vista lo que preocupa a Macpherson es el problema del desempleo. Sin embargo, una consideración más detenida de su planteamiento lleva a la conclusión de que su punto es más radical. Si el problema fuese el desempleo, ¿cómo podría establecerse un sistema social que efectivamente garantizara que nadie sea excluido de los medios de producción si no es a través de un sistema de mercado más perfeccionado? La primera reacción ante la inquietud —sumamente válida, desde luego— que se plantea ante el pro-

blema del desempleo es que habría que eliminar las trabas en materia de legislación laboral, derogar las regulaciones en beneficio de los sectores que ya tienen trabajo y, en particular, de los sectores que tienen mayores ingresos dentro de los trabajadores en cuanto perjudican a los que no tienen trabajo; mantener políticas macroeconómicas prudentes y en las que el Estado juegue un papel anticíclico; desarrollar una mejor capacitación de la población para el trabajo y los cambios tecnológicos que lo afectan; perfeccionar los sistemas de información; erradicar expectativas de ley de inamovilidad por ejemplo, en fin. . . pero naturalmente todos estos mecanismos se mueven dentro del esquema de una explicación de por qué hay cesantía, en general, al interior de un paradigma basado en el mercado como asignador de recursos. Con todo, un régimen de mercado perfeccionado ni aun con pleno empleo eliminaría la "coerción" que Macpherson quiere erradicar: igualmente habría que celebrar contratos con otros para tener empleo productivo.

Si se quiere evitar el libre mercado, la pregunta sería ¿cómo garantizar ese derecho a no ser excluido de los medios de trabajo? ¿Cómo garantizar la abolición de la separación entre capital y trabajo, teniendo presente que lo que realmente interesa asegurar es el control del capital? Porque, en el fondo, lo que el mercado intenta es ofrecer un método de control de quienes manejan el capital —ya sean gerentes, ya sean capitalistas— por el lado de los consumidores y usuarios. ¿Cuál es el método alternativo que se propone y en qué forma asegura la libertad de no contratar que el capitalismo negaría? Macpherson no plantea una solución clara en esta materia. El peligro de la burocracia que maneja los medios de producción, sin control ni de los consumidores ni del pueblo en general, es obvio y en tal caso no se elimina la "coerción" en cuestión. Es difícil imaginar cómo algún sistema autogestionario podría evitar que la separación entre quienes tienen más poder dentro de cada empresa y quienes tienen menos, o entre quienes forman parte de una empresa y quienes están fuera de ella y buscan trabajo, no reproduzca el tipo de coerción que Macpherson denuncia como inherente al capitalismo moderno. ¿Es posible, entonces, abolir esa "coerción" que Macpherson deriva de Marx, o estamos, como afirmaba el profesor Godoy, en presencia de algo que nos acompañará mientras estemos en este mundo en que hay escasez? Ese es el punto central. La única solución que aparece en Macpherson —el único sistema "no coercitivo" en su sentido del término— es la autosuficiencia total, o sea, la del individuo que puede sobrevivir en una pequeña finca, por ejemplo, y la trabaja él mismo. Este Robinson Crusoe no existe sino en Juan Fernández mientras estuvo Robinson Crusoe allí y sólo durante un período; antes de que apareciera Viernes.

Esta reflexión me hace pensar que el intento por desembarazar a la teoría democrática de los mecanismos de mercado se encuentra en una etapa previa a la inseminación. En ese sentido me parece que la especulación de Macpherson es muchas veces certera en sus críti-

cas y en las fallas que detecta dentro de los imperfectos sistemas políticos en que nosotros, hombres imperfectos, vivimos, pero está muy lejos de ofrecer una alternativa "no coercitiva" plausible dados los parámetros de coerción que él mismo propone.

Sr. Joseph Ramos

Me parece por la exposición que el punto central en la observación de Macpherson tiene que ver con la teoría de la plusvalía. En términos modernos, creo que está diciendo que hay una especie de intercambio desigual cuya mejor metáfora para nuestros tiempos podría ser la figura del desempleo masivo, que margina durante mucho tiempo a una gran cantidad de individuos del proceso productivo. Sin embargo, pareciera que este fenómeno es superable a través de la vigencia de políticas macroeconómicas eficaces y otros mecanismos al estilo de lo que ha planteado Arturo Fontaine. Se diría, en consecuencia, que Macpherson va a un extremo que yo llamaría purista al insinuar que mientras no haya una especie de distribución perfecta de la propiedad, siempre habrá intercambio desigual. Yo personalmente estoy dispuesto a aceptar que esto es así. La pregunta pertinente es: ¿cuán importante es esa imperfección frente a tantos tipos de imperfecciones adicionales que pudiesen existir y, sobre todo, frente a lo relativamente fácil que sería compensar esa desigualdad a través, por ejemplo, de los pisos mínimos de ingreso? Aun así se podría pensar, si es que la propiedad estuviese muy desigualmente distribuida, en medidas más radicales para distribuirla mejor. Si el intercambio desigual es una función exponencial del grado de concentración, bastaría quizá desconcentrar un poco la propiedad para reducir el mal. Hacerlo puede ser difícil, pero bien valdría la pena frente al otro mal en que todos estamos pensando —el poder omnímodo del Estado— habida cuenta de que la propiedad es uno de los instrumentos que más eficazmente limitan el poder central. Desde luego no asegura que el poder central se ejerza bien, pero es una limitación que tiende, como todo sistema de descentralización, a facilitar la democracia. Entonces, para resumir, si uno tiene un mercado sin propiedad demasiado concentrada, si uno tiene un sistema que, por una parte, puede limitar la concentración del poder, y, por otra, puede limitar los males más agudos del intercambio desigual, ¿por qué no pensar que este tipo de modelo puede conducir a una sociedad crecientemente más participativa?

Sr. Enrique Barros

Macpherson me parece especialmente interesante porque, siendo un pensador de una determinada línea de pensamiento que se caracteriza normalmente por la oscuridad, dice las cosas por su nombre. Tal vez sea esa la gran ventaja que tiene Macpherson frente a otros pensadores que tienen en su contra la dificultad de su oscuri-

dad teórica. Voy a partir con el problema de la estructura social y la idea de estado de naturaleza, discutidas por Locke y que a su vez ha sido discutida por pensadores participacionistas, específicamente por Macpherson. A ese respecto creo que hay algo en este modelo del estado de naturaleza que los pensadores suelen olvidar. El avance de las ciencias sociales, de la antropología y de la etnología principalmente, ha mostrado que los principios de retribución y de reciprocidad en todo tipo de sociedades tienen un innegable valor. Prácticamente no hay ejemplos históricos en que no se den estos principios como sustento del orden social. De alguna manera, ellos están bastante más cerca del principio de reconocimiento del derecho de propiedad que de otros modelos de organización social.

Por otra parte, respecto de las palabras propiedad y democracia, hay un problema de mistificación de los conceptos. Me parece que un buen mecanismo para entender a Macpherson, y también para criticarlo, es entender la propiedad no en un sentido tan ontológico ni tan metafísico, sino más bien como una técnica social que se ha desarrollado espontáneamente y que cumple una función básica: neutralizar el ocio y el abuso. En otras palabras, ¿es posible imaginarse una sociedad donde exista propiedad y que, de alguna manera, pueda neutralizar el ocio de quienes se aprovechan de los que trabajan y el abuso de quienes, indirectamente controlando los procesos productivos a través del Estado o a través de otro mecanismo sustitutivo de la libertad, abusan de la propiedad? Hay ejemplos históricos que no son demasiado edificantes. Además, con frecuencia se olvida que la propiedad y los contratos han sufrido una evolución muy importante en materia de protección de los contratantes más débiles, de desarrollo de reglas de intercambio y asuntos por el estilo, reformas que, moviéndose dentro de la tradición de respeto a la propiedad y a la libertad de contratar, en definitiva han hecho social el derecho privado.

Por último, me gustaría referirme a la democracia como participación. Creo que hay una gran dificultad y es que la política moderna es una política de alto contenido técnico en todas partes del mundo. Y esta política supone que las decisiones que influyen en vastos sectores de la comunidad sean adoptadas con la participación decisiva de las élites, situación que Macpherson combate según lo ha destacado bien Carlos Ruiz. El gran problema que hay en Macpherson es que él no resuelve el dilema entre liderazgo político y participación. Y por eso, entre otros conceptos, me atrae más la idea de una democratización de la vía política, en especial al interior de los partidos. Ese es un ideal más cercano y posible que el ideal de una participación total y consensual, el cual tiene una larga historia en el pensamiento jurídico, que se remonta a la regla de Marsilio de Padua y a todos los esfuerzos posteriores de tipo corporativista. Es peligroso intentar sustituir la obligación de decidir, y, por ende, de tener mecanismos de control de quienes toman las decisiones, es decir, las élites por la vía de invocaciones al consenso.

Sr. Oscar Mertz

Quisiera hacer sólo dos observaciones. La primera es que me llama la atención que no haya ninguna referencia en el trabajo de Carlos Ruiz al modelo madisoniano o, en general, a la experiencia democrática norteamericana. Debo confesar que en la sesión pasada expuse acerca del modelo madisoniano como representativo del modelo de democracia liberal, precisamente porque pienso que gran parte de las críticas de Macpherson encuentran respuesta en ese mismo modelo.

La segunda observación apunta a que el énfasis en lo económico en la teoría democrática de Macpherson configura un reduccionismo que ignora ciertas categorías fundamentales de motivación humana, en particular las de motivación propiamente política, y que son las que más preocupan en la teoría democrática.

Quería dejar anotadas esas dos ideas por si el expositor estimara oportuno referirse a ellas en su intervención final o en la versión definitiva de su trabajo.

Sr. Carlos Ruiz

Voy a tratar de dar una respuesta a algunas de las observaciones hechas, guiándome en lo posible por el orden de los participantes. Sobre el resto de los comentarios, me parece que es posible responderlos a partir del texto mismo de mi exposición. En su comentario sobre los problemas de método que plantean los análisis de Macpherson, Oscar Godoy ha dicho que el propósito de este autor es reconstruir el discurso subyacente a las obras que él estudia. Creo, por mi parte, que el interés del trabajo de Macpherson radica en su apego estricto a los textos de los autores, a lo explícitamente dicho por ellos. Su intento de reconstrucción del pensamiento de los autores que estudia consiste más bien en subrayar, en el conjunto de la obra de un autor, fragmentos no destacados, textos olvidados sobre aspectos aparentemente más coyunturales o concretos de la realidad social, como, sobre todo, supuestos sobre la organización económica de la sociedad, lo que permite modificar muchas veces la visión tradicional que se tiene sobre temas más abstractos como la libertad, el estado de naturaleza, etc.

Con todo, creo que hay que reconocer que en Macpherson hay una tendencia a sobrevalorar los supuestos económicos de las obras que estudia, en desmedro de los factores propiamente políticos y culturales. Ello podría justificarse como una reacción contra el exceso opuesto, en los comentaristas tradicionales, que tienden siempre a "olvidar" los textos sobre la propiedad, las relaciones de trabajo, el dinero, etc., para privilegiar exclusivamente nociones "políticas".

En lo que toca a la interpretación que Macpherson hace de Hobbes, sin entrar en el análisis de los textos específicos en que éste in-

roduce supuestos de mercado en sus análisis del Estado y el Poder, habría que subrayar dos aspectos.

El primero es que la tesis de Macpherson consiste en afirmar que los supuestos mecánicos no bastan para deducir el famoso estado de guerra, que funda su modelo político. Macpherson piensa que este estado de guerra es derivable tan sólo a partir de la introducción, en la teoría de Hobbes, del modelo de mercado naciente y específicamente de dos supuestos: el primero es que el modelo político hobbesiano supone una relación de mercado en lo que toca al valor y al poder y, en segundo lugar, una invasión permanente de los poderes de unos hombres por los de otros. La idea de Macpherson es que estos dos supuestos los toma Hobbes evidentemente de su propia sociedad, la sociedad mercantil, que es la única sociedad en que esta competitividad ilimitada se desarrolla "pacíficamente", sin destruir a la sociedad misma.

Creo que los comentarios que ha hecho Osear Godoy sobre la interpretación que Macpherson hace de Locke, están respondidos en el texto mismo de mi trabajo. También aquí, por cierto, haría falta entrar en el detalle de los textos de Locke que avalan la interpretación de Macpherson. He omitido hacerlo, sin embargo, para poder concentrarme en una presentación más global.

Más en general, querría enfatizar nuevamente que la tesis de Macpherson es que la visión del hombre del liberalismo, que tuvo una justificación histórica, se encuentra hoy obsoleta en las mismas sociedades en que se originó.

En efecto, esta visión del hombre como apropiador y consumidor infinito de utilidades tiene, según Macpherson, como base, la idea de escasez, a la que se considera un dato último de la relación del hombre a la naturaleza.

Ahora bien, para Macpherson, este supuesto de la escasez es fundamentalmente relativo. Relativo a las expectativas de consumo y a las perspectivas de desarrollo tecnológico, las que en nuestra época y en las naciones desarrolladas permiten pensarla como algo superable, con lo que también las fantasías que ella suscita pueden concebirse como pertenecientes al pasado.

Sheldon Wolin subraya también este papel de la ansiedad en la imagen liberal del hombre, como una imagen relativa a una época histórica.

El interés de estos análisis radica en que sugieren que los obstáculos para la democracia que suponen la apropiación ilimitada y el deseo infinito de consumo, pueden ser hoy superados, no son datos últimos.

Finalmente, sobre el carácter utópico que se adjudica al modelo de democracia participativa, creo que este argumento sería muy fuerte si mostrara el carácter imposible o altamente improbable de este modelo de sociedad.

Ahora bien, sociedades que no son integralmente sociedades de mercado han sido reales antes del desarrollo de la sociedad capitalis-

ta y lo son también hoy en las sociedades llamadas socialistas, por lo tanto, son también, a fortiori, posibles.

El problema no radica, por tanto, en el carácter utópico de sociedades que no son de mercado, puesto que ellas conforman la abrumadora mayoría de las sociedades históricas.

El problema es más bien cómo una sociedad no esencialmente mercantil pueda ser políticamente democrática. Aquí Macpherson y otros pensadores partidarios de la participación, como Carole Pateman, están pensando, a partir de experiencias históricas, fundamentalmente la autogestión yugoslava, lo que de nuevo no tiene ningún carácter utópico.

Es justamente intentando pensar una sociedad autogestionada sin autoritarismo político que Macpherson favorece la participación y la alternancia en el poder como vías posibles para un autogobierno integral.

Hay finalmente un punto que no está elaborado en el trabajo y que concierne a la concepción que tiene Macpherson de la propiedad. El piensa que, efectivamente, en la época contemporánea, hay cambios fundamentales en la noción de propiedad que la acercan a sus propias concepciones. Macpherson sostiene, en efecto, que este cambio se orienta hacia una comprensión de la propiedad más como derecho a no ser excluido de los medios de vida y de trabajo que como derecho ilimitado a la posesión de bienes materiales. Piensa que esta nueva demanda por propiedad va, incluso, más lejos y apunta a la propiedad entendida como derecho a un determinado orden social.

Segunda Intervención del Sr. Oscar Godoy

No quiero volver sobre los temas ya tocados, y me gustaría agregar tres consideraciones sobre el trabajo de Carlos Ruiz que a mi juicio son interesantes. La primera dice relación con el concepto de élite. Creo que en la teoría democrática contemporánea es un tema que ha sido profundamente estudiado. Justamente la democracia liberal ha previsto la posibilidad de que existan grupos minoritarios que, a través de la concurrencia, canalizada por los partidos políticos, intentan, por decirlo así, apropiarse de los votantes. Lo que a mí me parece discutible en Macpherson es que el concepto de élite se confunda con el de élites homogéneas, o sea, con la idea de que no hay diferencias entre las diversas élites de una sociedad pluralista. El hecho de que ellas sean heterogéneas no les permite mantener un "status" de propiedad sobre las mayorías. Puedo citar autores que sostienen que la característica principal de las élites en las sociedades democráticas avanzadas es que son heterogéneas. Al no ser homogéneas, no permiten la existencia de lo que se denominó dentro del liberalismo clásico *establishment*. Por lo demás, hay quien sostiene que no hay posibilidad, en una democracia concurrencial, de que una élite no cree, no gesticule, una antiélite. Creo, en

suma, que en Macpherson hay una simplificación del concepto de élite. Las élites en las sociedades avanzadas son algo más complejo, algo cuyo carácter concurrente permite una gran heterogeneidad, que en definitiva evita y limita las posibilidades de concentrar poder.

La segunda observación apunta a que en la proposición de proyecto participativo, que nos hace Macpherson, él llega a una vía muerta. Nos dice "pues bien, vamos a tratar de armonizar una democracia directa con una estructura piramidal". Ya hemos escuchado la descripción y no la voy a repetir. Pero esto es inviable por cuanto nos conduce a un modelo de socialismo, que existe hoy día, que está siendo aplicado históricamente, con todas las connotaciones que tiene de coerción. Entonces nos propone una solución mixta que vendría a ser democracia directa más partidos, menos concurrencia, para evitar los efectos devastadores del mercado. Ahora bien, en primer término, yo analizaría el criterio de democracia directa, tema que a mí me interesa sobremanera, porque ella plantea dos problemas complejos. En su interior hay la discusión acerca del proyecto político, por así decirlo, que la sociedad quiera darse, y además debe decidirse quién realiza ese proyecto. En este punto, justamente se produce la dicotomía entre autoridad y pueblo o mando y obediencia. Sé que está el precedente de la democracia griega, pero creo que hay allí una idealización de lo que ella era, dejando aparte el problema de la esclavitud y considerando que los ciudadanos griegos eran un grupo bastante exclusivo. Si nosotros estimamos que eso es democracia, porque todos eran iguales en el goce de ciertos derechos civiles, vemos que en el interior de la asamblea se producían diferencias, por de pronto entre los que hablaban y los que no hablaban, entre los que hablaban bien y los que hablaban mal, entre los que usaban la dialéctica y tenían rigor para exponer su discurso y los que no lo tenían y, en fin, entre aquellos que decían la verdad y los que no la decían. Frente a este espectáculo, la asamblea decidía y "elegía" y no usó habitualmente, como propuso Heródoto, el azar, que habría sido una manera más democrática de escoger a quien gobierna. Pareciera entonces que la democracia directa es relativa. De allí, pues, dada la existencia de esta dicotomía (mando-obediencia, coerción-coercionado), que no se puedan soslayar mecanismos para construir el sistema político. Por muy artificial que sea, y no por eso hay que temerle, la democracia es método, es construcción y es ingeniería. Es ingeniería el darle el poder a las mayorías y preservar los derechos de las minorías. Es ingeniería y es método dividir el poder en tres poderes, por ejemplo, como lo quiere Montesquieu. Es ingeniería conceder legitimidad a la oposición, periodicidad al ejercicio del Poder Ejecutivo, alternancia en el poder. Es ingeniería la concurrencia pacífica de los partidos para obtener el poder por un tiempo limitado. En consecuencia, diría que el problema no radica tanto en la construcción que nosotros hagamos sino en la prudencia con que esa construcción equilibre cier-

tos valores donde hay que hacer radicar un problema que es clásico en la historia de la creación, que es la conversión del hombre a algo. El cristianismo nos habla de una conversión violenta de San Pablo. Rousseau nos habla de la conversión del individuo en ciudadano. Tocqueville también nos habla de la conversión del individuo en ciudadano y nos dice que el individuo, cuando se encierra en el círculo estrecho de su individualidad, es egoísta y que tiene que convertirse en ciudadano para participar en los intereses de la comunidad.

Creo que el discurso de Macpherson en el último término está orientado valorativamente a proponer una conversión del hombre a una autolimitación en el consumo de bienes y, en consecuencia, a promover por esa vía, voluntaria y no coactiva, una democracia que sea participativa.

Pero soy escéptico ante esa posibilidad, creo que es utópica. Parece que el reino de la escasez es propio de la condición humana terrenal. El reino de la abundancia, dentro del cristianismo, al fin y al cabo, no se da en este mundo sino en el otro; es la contemplación la que va a satisfacer plenamente nuestras necesidades; mientras esa visión beatífica no nos sea dada, nuestra vida estará marcada por las "necesidades".

Al revisar la presentación para su publicación me surgen dos breves comentarios sobre aspectos que no alcancé a tocar en mi respuesta. Querría insistir, en primer lugar, en que el gran interés de los análisis de Macpherson consiste en mostrar que el silencio sobre la verdadera naturaleza del mercado capitalista de trabajo, o más en general, sobre las desigualdades de poder en el trabajo, son el obstáculo fundamental que impide a la teoría política predominante en la actualidad, ser plenamente democrática. Puede haber paliativos que impidan las situaciones más extremas, pero ninguno de ellos elimina la naturaleza no democrática de estas desigualdades en el capitalismo.

Por último, querría señalar muy brevemente un error de interpretación de las ideas de Macpherson en algunos comentarios. Cuando critica a Friedman, Macpherson ciertamente no lo hace a partir de una imagen de la libertad que consistiría en la ausencia de toda forma de contratos. Lo que sostiene es que ésta sería la única condición bajo la cual el modelo de mercado complejo sería voluntario y no coercitivo, tal como lo era el de mercado simple, que no excluía tampoco toda relación contractual. Macpherson ciertamente no incluye esta idea de ausencia de relaciones contractuales en su propia propuesta de democracia autogestionada y participativa. Se trata sólo de una suposición que desempeña un papel en el argumento contra Friedman.

ESTUDIO

DEL COMUNISMO DE GUERRA A LA NEP: EL CAMINO DESDE LA SERVIDUMBRE*

Sheldon L. Richman**

"El colapso de las fuerzas productivas superó todo aquello que alguna vez pudo ser presenciado por la historia. El país y, junto con él, su gobierno se encontraban al borde del abismo."

León Trotsky, refiriéndose al comunismo de guerra.

Cumplida la primera etapa de la revolución, la experiencia que registró la Unión Soviética con la aplicación, bajo los auspicios de Lenin, de la llamada Nueva Política Económica (NEP), concebida a fines de 1921 para salvar la infraestructura productiva del país de su inminente colapso, permanece como uno de los reconocimientos más francos de la ineficiencia del socialismo para organizar la actividad económica. El episodio histórico pone también de relieve la disposición del pragmatismo revolucionario marxista para abandonar la ortodoxia y apelar a las prácticas del capitalismo toda vez que le convenga a sus propósitos de conseguir un control absoluto sobre el sistema económico y político de la sociedad.

La experiencia sigue siendo aleccionadora en ambos sentidos.

Introducción

En marzo de 1921, V. I. Lenin, gobernante de Rusia revolucionaria, en su alocución ante el Décimo Congreso del Partido Bolchevique, reconoció dramáticamente que algo había fracasado en la re-

* Publicado en *The Journal of Libertarian Studies*, Vol. V, N° 1 (Invierno, 1981).

** Académico del Departamento de Historia, Universidad George Mason, 1 Citado por Ralph Raico, "Trotsky: The Ignorance and the Evil", *Libertarian Review* 8, N° 2 (marzo 1979) : 39.

volución. La nueva política que dio a conocer ese día, además de admitir que los bolcheviques no habían logrado promover una revolución socialista de carácter mundial, reconoció que la revolución que ellos efectivamente habían provocado había puesto a Rusia "al borde del abismo".

Cuatro años y medio de "comunismo de guerra" —el intento por destruir la economía de mercado en forma instantánea— habían traído sólo hambre, muerte y destrucción. El dominio bolchevique sobre la nación era débil. Había que tomar medidas drásticas y Lenin decidió hacer algo que constituye un episodio histórico fascinante y aleccionador.

El Comunismo de Guerra

El período entre 1918 y 1921 —época que abarcó el comunismo de guerra— se puede describir como un salto hacia el socialismo. Mientras Marx había pronosticado que el capitalismo maduraría en una revuelta proletaria y luego en una dictadura socialista, los arquitectos de la nueva Rusia intentaron pasar por alto los principales pasos históricos marxistas y llegar directamente al estado proletario. Para lograr esto, Lenin tuvo que apartarse radicalmente de la estrategia marxista ortodoxa.

Originalmente, Lenin había aceptado la interpretación determinista de Plekhanov en cuanto al marxismo clásico. . . Pero en 1900, Lenin reconoció que el movimiento de la clase obrera, sin la dirección de marxistas revolucionarios, sería irredimiblemente "pequeña burguesía". A fines de 1901, Lenin insistió en que una revolución requería de la intercesión de una élite revolucionaria crítica. En ninguna parte, el marxismo clásico contempla explícitamente la convicción de que un partido o una dirección revolucionarios sean la condición necesaria o suficiente para la revolución.²

Si el pequeño proletariado ruso y el numeroso campesinado no estaban listos para iniciar el socialismo espontáneamente (tal como lo concebía Marx), entonces Lenin y su equipo de profesionales lo harían por ellos. El resultado de esto fue el comunismo de guerra.

Es mucho lo que se ha dicho sobre este período, pero tal vez fue el economista Jack Hirshleifer quien describió en forma más precisa su significado. Para él, el comunismo de guerra constituía "el máximo esfuerzo de la época moderna por eliminar el sistema de propiedad privada e intercambio voluntario". Los bolcheviques estimaban el mercado como la institución más "burguesa" y por tal motivo debía ser inmediatamente destruido. Tal como el destacado

2 A. James Gregor, *The Fascist Persuasion in Radical Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1974), pp. 105-106.

teórico bolchevique Nikolai Bukharin escribiera en el *The ABC of Communism*, "Consideramos, por lo tanto, que la principal característica del sistema capitalista es una economía de productos, es decir, una economía que produce para el mercado".³ En otro libro, *The Economics of the Transition Period*, Bukharin explicó: "En realidad, cuando nos enfrentamos a una economía nacional organizada, todos los problemas básicos de economía política tales como el precio, el valor, la ganancia, etc., simplemente desaparecen".⁴

El mercado fue repentinamente declarado ilegal. El comercio privado, la contratación de mano de obra, el arriendo de la tierra y toda empresa y propiedad privada fueron abolidos, al menos en teoría, y sometidos a sanción por parte del Estado. Se confiscaron las propiedades de las clases altas. Se nacionalizaron las empresas y fábricas. El gobierno se apoderó del excedente de la producción agrícola de los campesinos para apoyar a los obreros y fuerzas bolcheviques de la guerra civil en las ciudades. Se reclutó la mano de obra organizándola militarmente. Se racionaron los bienes de consumo a precios artificialmente bajos y, más tarde, sin precio alguno. Como era de esperarse, se concedió tratamiento especial a quienes tenían poder e influencia.

Los resultados fueron catastróficos. En 1920, la producción industrial fue igual al 20% del volumen anterior a la guerra. La producción agrícola bruta disminuyó de más de 69 millones de toneladas en el período 1909-1913 a menos de 31 millones de toneladas en 1921. La superficie cultivada bajó de más de 224 millones de acres en el período 1909-1913 a menos de 158 millones en 1921. Entre 1917 y 1922, la población disminuyó en 16 millones sin contar las defunciones por causa de la guerra ni la emigración. Entre 1918 y 1920, ocho millones de personas dejaron las ciudades para trasladarse a las aldeas. En Moscú y Petrogrado, la población disminuyó en un 58,2%.⁵

Con la producción industrial prácticamente paralizada, las ciudades tenían poco para comerciar con los campesinos. Sin ningún incentivo para la producción de excedentes agrícolas, el gobierno recurrió a la confiscación, que desalentó más aún la producción agrícola. Los campesinos resistieron las severas medidas del gobierno.

Se ordenó a los campesinos entregar todo aquello que excediera sus necesidades y las de su familia. La abierta requisición hecha a los llamados Kulaks (el campesinado más próspero) de todo aquello determinado arbitrariamente como excedente provocó dos respuestas tradicionales por parte de los campesinos: en el corto plazo, encubrieron sus existencias y, en el largo plazo, se negaron a sembrar

3 Citado por Paul Craig Roberts, *Alienation and the Soviet Economy* (Albuquerque, N. M.: University of New México Press, 1971), p. 13.

4 *Ibid.*, p. 13.

5 Jack Hirshleifer, *Disaster and Recovery: A Historical Review* (Santa Mónica, Calif.: The Rand Corporation, 1963), pp. 19, 23, 28.

más tierra de la que fuera necesaria para alimentar a su propia familia.⁶

Si bien el ataque bolchevique a la economía de mercado fue exhaustivo y violento, sería erróneo pensar que fue completamente exitoso. El impulso del mercado tarda bastante en desaparecer y existía un gran mercado negro para los bienes de consumo. Se ha sugerido que el mercado negro y la producción de antes de la guerra fueron los factores que sostuvieron a los rusos hasta el término de la guerra civil y retrasaron el colapso total.

En 1920, los Rojos enfrentaron una situación interna al borde de la catástrofe. El hambre y la enfermedad estaban generalizados y la industria y el comercio se encontraban prácticamente paralizados.⁷

El intento de dirigir toda una economía igual que un ejército, abarcando la requisición de las cosechas, el reclutamiento de los trabajadores y la eliminación de las cuentas en dinero, fracasó completamente.⁸

¿Qué salió mal? Uno de los arquitectos del comunismo de guerra, León Trotsky, proporcionó más tarde una sincera respuesta: El gobierno soviético esperaba y se esforzó por desarrollar estos métodos de reglamentación directamente en un sistema de economía planificada tanto en distribución como en producción. En otras palabras, partiendo del "comunismo de guerra" esperaba llegar gradualmente, pero sin destruir el sistema, a un comunismo verdadero. . . Sin embargo, la realidad entró en creciente conflicto con el programa del comunismo de guerra.⁹

El franco reconocimiento de Trotsky es bastante preciso. Muchos aspectos de la realidad constituyeron un obstáculo para los bolcheviques. En el mejor de los casos fue ingenuo de parte de ellos pensar que los campesinos continuarían produciendo bajo estas circunstancias. (En realidad, la rebelión contra los impuestos es una de las más antiguas inclinaciones humanas.) Además, por paradójico que pueda parecer, una economía centralmente dirigida es la menos apta para organizar la producción. En otras palabras, la "economía planificada" no puede planificar.

Esta fue la intuición del economista "austríaco" Ludwig von Mises en su obra precursora de 1920. Mises demostró que sin libre intercambio de capital y bienes de consumo, no existe mercado; sin mercado, no hay precios; y sin precios, no puede haber cálculo eco-

6 Edward Hallett Carr, *The Bolshevik Revolution, 1917-1923*, vol. 2 (London Macmillan, 1952), 150.

7 Donald Treadgold, *Twentieth Century Russia* (Chicago: Rand McNally, 1972) p. 188.

8 Hirshleifer, *Disaster and Recovery*, p. vi.

9 Raico, *Trotsky*, p. 40.

nómico. El socialismo provocaría caos económico porque no puede calcular racionalmente los costos ni el ingreso y así planificar las actividades productivas. Mises escribió:

Sin cálculo, la actividad económica es imposible. Considerando que el cálculo económico es imposible bajo un sistema socialista, en dicho sistema tampoco puede haber actividad económica en nuestro sentido de la palabra. . . . Todo cambio económico, por consiguiente, implicaría operaciones cuyo valor no podría ser pronosticado de antemano ni tampoco determinado después de que hayan ocurrido. Todo sería un salto en el vacío. El socialismo es el rechazo de la economía racional.¹⁰

Las medidas y los resultados del comunismo de guerra llevaron al historiador social Ralph Raico a esta opinión acerca de la revolución rusa:

Lo que podemos observar con Trotsky y sus camaradas en la Gran Revolución de Octubre es el espectáculo de unos pocos intelectuales de inclinación filosófico-literaria que se apoderan del poder en un gran país con el objeto de destruir todo el sistema económico pero sin tener la menor idea de cómo funciona un sistema económico.¹¹ (Énfasis dado por el autor.)

Una última observación: ha existido cierta controversia cuando se trata de determinar si el comunismo de guerra constituyó una parte deliberada del programa bolchevique o un recurso temporal impulsado por la emergencia de la guerra civil. Sin embargo, las afirmaciones de Lenin y otros líderes tanto durante como después de este período demuestran explícitamente que el comunismo de guerra fue un objetivo deliberado de la revolución que no estaba relacionado con la guerra civil. Las disculpas de Lenin por este "error" en intentar la vía rápida hacia el socialismo habrían sido innecesarias si el comunismo de guerra hubiera sido adoptado como una medida de emergencia.¹²

Si se considera el comunismo de guerra como un atajo para llegar al socialismo marxista, el período siguiente resulta aún más aleccionador.

La Nueva Política Económica

En 1921, Rusia se vio afectada por una cosecha extremadamente mala. La guerra civil había terminado en la primavera, pero los efectos del comunismo de guerra no mostraban signos de ceder. Mirando hacia atrás, Lenin escribió, "en el frente económico, en

10 Ludwig von Mises, *Socialism: An Economic and Sociological Analysis* (London Jonathan Cape, 1936), pp. 21-22.

11 Raice, *Trotsky*, p. 40.

12 Roberts, *Alienation*, pp. 20-47.

nuestro intento por dar un salto hacia el comunismo, hemos sufrido, en la primavera de 1921, una derrota más seria que la que nunca antes habíamos experimentado".¹³

Ya no temiendo el regreso de los antiguos terratenientes, los campesinos concentraron su atención en su otro enemigo, el Estado bolchevique. En la primavera de 1920 empezaron a surgir espontáneamente movimientos de sublevación campesina a lo largo de todo el país en protesta por la escasez y la centralización del gobierno. El climax se produjo en marzo de 1921 con la rebelión armada en la base naval de Kronstadt, antigua fortaleza bolchevique. Los marineros de Kronstadt simpatizaron con los rebeldes y pidieron formalmente el término de la tiranía soviética. El programa político de los marineros exigía la libertad de expresión, prensa y reunión para los obreros, campesinos y partidos políticos; la liberación de los prisioneros políticos y la abolición del privilegio especial de los funcionarios del Partido Comunista. "La plataforma levantada prometía a los campesinos pleno derecho a hacer lo que quisieran con su tierra y abogaba por el término de la discriminación en el racionamiento de alimentos".¹⁴

Los esfuerzos del gobierno no lograron poner término a la rebelión en forma pacífica y los marineros establecieron un Comité Revolucionario Provisional el 2 de marzo de 1921. El 18 de marzo, una fuerza bajo el mando de Trotsky atacó la fortaleza de los marineros y terminó con los rebeldes. Unos 15.000 participantes fueron finalmente asesinados sin ser procesados, pero el incidente llevó a cambios fundamentales en la Unión Soviética, específicamente a la Nueva Política Económica.

Si el comunismo de guerra fue un salto hacia el socialismo, la NEP constituyó una desviación hacia el capitalismo. En marzo de 1921, en el Décimo Congreso del Partido, Lenin dio a conocer en líneas generales un programa que tenía por objeto contrarrestar las condiciones que habían puesto al campesinado en contra del régimen, llevado a la nación al borde de la destrucción y debilitado el dominio bolchevique. Tal como Carr lo expresó:

El antídoto [del comunismo de guerra], familiarmente conocido como la NEP, consistió en... una serie de medidas que no fueron concebidas de una sola vez, sino que fueron desarrollándose gradualmente una después de la otra. Primero empezó enfrentando el punto de mayor peligro, como una política agrícola para aumentar el suministro de alimentos ofreciendo nuevos incentivos a los campesinos; luego evolucionó hacia una política comercial para la promoción del comercio y el intercambio, incluyendo una política financiera para una moneda

13 Citado por Hirshleifer, *Disaster and Recovery*, p. 19.

14 Basil Dmytryshyn, *The USSR: A Concise History* (New York: Charles Scribner's Sons, 1978), p. 117.

estatal; y finalmente, enfrentando el problema más profundo de todos, se transformó en una política industrial tendiente al aumento de la productividad industrial, condición para la construcción de un sistema socialista. La característica principal de la NEP fue la negación o revocación de las políticas del comunismo de guerra.¹⁵ (Énfasis dado por el autor.)

La reforma fue exhaustiva. El primer cambio importante fue la eliminación de la requisición de grano y la substitución de un impuesto proporcional, primero en especie, luego en moneda, dispuesto para los campesinos individualmente. Los campesinos podrían ahora quedarse con una parte de su producción sobrante y venderla en los mercados que surgieron como resultado de la medida. El incentivo a la producción fue un tónico que tuvo efectos inmediatos. La cosecha de 1922 fue muy favorable, y, en 1925, la producción agrícola recuperó el nivel que tenía antes de la guerra.

Además del cambio en el impuesto, se promulgaron otras medidas para facilitar la recuperación del comercio libre. Cuando la colectivización de la agricultura encontró resistencia, se permitió la tenencia privada de tierras, los campesinos tuvieron libertad para cultivar la tierra como quisieran y se les dio seguridad en cuanto a la posesión de ella. Al principio, existía sólo el arriendo de la tierra y la contratación de mano de obra en forma clandestina, pero a fines de 1922 esto fue permitido por el nuevo código agrario. Se abolió el trabajo obligatorio y los salarios estaban relacionados con la productividad. Los obreros podían ser despedidos por sus empleadores.

Uno de los acontecimientos más significativos fue el surgimiento espontáneo de una clase de intermediarios —llamados hombres de la NEP— para coordinar la compra y venta de la producción excedente de los campesinos. Este elemento empresarial es una de las características que definen una economía de mercado.

Se abandonó la planificación central y se restablecieron las cuentas en dinero. En 1922 y 1923, el comercio privado representó el 90% de la distribución.¹⁶ Terminó la nacionalización de la industria. Algunas empresas pertenecían nominalmente al Estado, pero eran arrendadas a individuos y puestas en marcha en forma privada. Terminaron los subsidios estatales y las empresas debían abrirse paso sólo mediante la compra y venta en el mercado. Se ordenó a la industria pesada, que representaba una minoría de las empresas, dar prioridad al Estado, pero frecuentemente era autorizada para vender en el mercado libre. Durante este período, se formaron combinaciones de empresas llamadas trusts, las que estaban autorizadas para tener utilidades. En 1924, la producción industrial volvió a un nivel equivalente aproximadamente a la mitad del existente en 1913.¹⁷

15 Carr, *The Bolshevik Revolution*, p. 272.

16 Hirshleifer, *Disaster and Recovery*, p. 28.

17 Ibid., p. 26.

El descontento reinante con una economía sin dinero persuadió al gobierno de la importancia de los principios de contabilidad capitalista, la banca y el dinero, todos los cuales fueron restablecidos durante la NEP. El gobierno, incluso, introdujo un rubro de oro. La demanda por dinero, que había caído verticalmente bajo el comunismo de guerra debido a la escasez y al temor al repudio, aumentó luego considerablemente a medida que los bienes de consumo empezaron a estar disponibles.

La recuperación lindó con lo milagroso. Tanto la ciudad como la aldea se vieron beneficiadas con la mayor oferta de productos. "La reanimadora influencia de la NEP se extendió en todos los sectores de la economía..."¹⁸ En el cuarto Congreso del Comintern, en noviembre de 1922, Lenin se vanagloriaba:

La sublevación campesina que antiguamente, antes de 1921, era, por decirlo así, una característica del ambiente ruso en general, prácticamente ha desaparecido por completo. El campesinado está satisfecho con su situación actual. . . lo que se ha logrado en el curso de un solo año.¹⁹

La introducción de la NEP era necesariamente arriesgada en un país gobernado por socialistas doctrinarios. Lenin, el pragmático, se dio cuenta de que el adherir a la ortodoxia habría significado la rebelión de los campesinos y el término del régimen. Francamente calificó a la NEP como un "retroceso" y una "derrota",²⁰ que sería subsanada sólo cuando el país estuviera económicamente sano. Prefería hacer concesiones a los campesinos ante la destrucción del trabajo de toda su vida y estaba dispuesto a hacer todo lo posible por pacificarlos. En 1921, manifestó:

Somos bolcheviques, no comunistas. Estamos a favor de los bolcheviques porque echaron a los terratenientes, pero no somos comunistas porque ellos están en contra de las propiedades individuales.²¹

Lenin justificó la NEP con el argumento de que "el capitalismo estatal" era la última etapa del capitalismo antes que el socialismo evolucionara. Un historiador escribe:

Lenin usó el término "capitalismo estatal" porque contaba con la cooperación del capitalismo ruso y, aún más, con los grandes intereses capitalistas extranjeros. Pensaba que Rusia necesitaba un largo período de desarrollo capitalista a fin de asimilar los métodos de organización y experiencia técnica y adquirir el capital y las habilidades intelectuales que el Estado obrero aún no poseía. . . Según Lenin, el principal enemigo del Estado ya no era el gran capital, sino el ingobernable y fragmentado sec-

18 Carr. *The Bolshevik Revolution*, p. 295.

19Ibid., p.295.

20 Ibid., p. 276.

21 íbid., p. 165, N° 4.

tor de la pequeña burguesía que eludía toda planificación y control estatal. Sólo el gran capital poseía las cualidades que eran útiles al progreso: su habilidad para organizar en gran escala, su tendencia a planificar y su sentido de la disciplina.²²

Cuando no se pudo atraer la cooperación del gran capital, Lenin duplicó sus esfuerzos por conquistar a los campesinos. En un intento por pacificar a los campesinos pobres y de clase media, se abandonó la colectivización de la agricultura que nunca fue aceptada por el campesinado. (Los programas para crear conflictos de clases entre los campesinos habían resultado inútiles.) Los tan injuriados Kulaks —los campesinos más ricos y de orientación capitalista— siguieron siendo objeto de sospecha y envidia, pero su valor en la reactivación de la economía fue innegable.

No hay duda de que las halagadoras alusiones que hacía Lenin al capitalismo desconcertaron a algunos. La NEP era considerada importante desde el punto de vista económico, pero temida políticamente.

La NEP fue similar a un explosivo colocado bajo la estructura aún insegura del nuevo régimen. Sin importar que lo hubiera reconocido o no en público, Lenin no estaba menos preocupado que otros militantes en cuanto a las perspectivas de esta amenaza.²³

Al principio, todos los sectores de opinión del Partido aceptaron esta solución como la única posible, pero pronto muchos llegaron a considerarla como una traición, una alianza contraria a la naturaleza. En todo caso, el Partido estaba preocupado, y no sin razón, ya que ahora las ilusiones creadas por el "comunismo de guerra" estaban destrozadas: el mercado campesino y el espíritu capitalista no dejarían de penetrar en todos los ámbitos de la vida soviética y de actuar como un elemento de corrupción y disolución, afectando al Estado e incluso al Partido. Muchos habrían apoyado la opinión de Rosa Luxemburg (expresada en 1918): "La reforma agraria leninista ha creado un nuevo y poderoso estrato de enemigos populares en el campo, enemigos cuya resistencia será mucho más peligrosa y persistente que la de los grandes terratenientes nobles".²⁴

Dmytryshyn da a conocer dos objeciones hechas a la NEP por los socialistas ortodoxos. En primer lugar, la introducción de las prácticas de mercado sacrificó la planificación central para bienestar de los campesinos, que nunca simpatizaron con el socialismo. (Estos estaban agradecidos de que se hubiera quitado la tierra a los terratenientes nobles, pero ahora querían que se los dejara cultivarla libre-

22 Moshe Lewin, *Lenin's Last Struggle* (New York: Randon House, 1968) p. 2

23 Ibid., p. 23.

24 Ibid., p. 22

mente.) En segundo lugar, una clase de pequeños empresarios y campesinos prósperos cambiaría finalmente la "superestructura" política reviviendo el espíritu del capitalismo.²⁵

A pesar del innegable mejoramiento de los niveles de vida, los funcionarios del partido temían que las cosas estuvieran escapando de su control. La NEP pasó a ser un tema central de controversia entre los tres sectores rivales de opinión que siguieron a la muerte de Lenin en 1924. Al mando de la facción izquierdista, Trotsky estaba en contra de la NEP y pensaba que la revolución socialista mundial era necesaria para salvar el socialismo en Rusia. (Trotsky puede haber tenido nostalgia del trabajo obligatorio y la reglamentación del período anterior.)

La facción derechista, dirigida por Bukharia, que ahora estaba a favor de una orientación de mercado, creía que la NEP debía continuar porque el socialismo mundial no estaba en perspectiva.

Finalmente, la facción de centro, bajo Stalin, estaba de acuerdo en que la revolución mundial no estaba cerca, pero sostenía que el socialismo podía establecerse en Rusia a pesar de todo. Originalmente más de acuerdo con Bukharia, Stalin se las arregló para eliminar a Trotsky y Bukharia y finalmente consolidó su poder y se apoderó del gobierno.

La victoria de Stalin condenó las perspectivas de expansión de la poca libertad existente. El 27 de diciembre de 1927, el XV Congreso del PCUS, ahora bajo el control de Stalin, condenó toda desviación de la línea del partido y adoptó "medidas que significaron el término de la Nueva Política Económica y el principio del primer plan quinquenal."²⁶

El plan incluía un esfuerzo supremo por colectivizar la agricultura, nuevas restricciones a la ciudadanía y la eliminación de los derechos de los Kulaks. Justo antes de la introducción del plan, los Kulaks se opusieron a las exigencias de entregar el grano a precios bajos, fijados por el Estado. En 1927, la adquisición estatal de grano fue 2 millones de toneladas menos del mínimo requerido. Cuando el Comité Central nombró a miembros locales del partido sobre los campesinos para extraer el grano, éstos se opusieron. Cuando el pragmático Lenin habría buscado nuevos incentivos para los campesinos, Stalin los castigó severamente.

La relativa paz de la NEP fue reemplazada por la violencia del stalinismo, bajo el cual desaparecieron 5 millones de kulaks y sus familias. La tierra y la industria fueron brutalmente colectivizadas y se impuso la planificación central en la economía. Sin embargo, habiendo aprendido al menos una lección parcial del rotundo fracaso de 1918-1921, Stalin nunca siquiera consideró un regreso a la economía sin dinero del comunismo de guerra.

25 Dmytryshyn, *The USSR*, p. 121

26 Nicholas V. Riasanovsky, *A History of Russia* (London: Oxford University Press, 1968), p. 544.

ESTUDIO

APUNTES PARA UNA DISCUSIÓN SOBRE POLÍTICA ARANCELARIA*

Dominique Hachette**

La política arancelaria está de nuevo en la palestra. Tanto antes del 17 de septiembre como después, se han oído clamores en el sentido de racionalizar los aranceles, diferenciarlos, mantenerlos lo más parejo posible, etc. Este artículo pretende analizar algunos aspectos de la problemática ligada a los aranceles. En particular, su primera parte enfoca las consecuencias de un arancel alto y diferenciado, como el propuesto últimamente por la Soffa, sobre el potencial de crecimiento económico del país y de empleo, subrayándose la conveniencia de seguir una estrategia de desarrollo más orientada hacia las exportaciones por ser más acorde con los problemas que enfrenta el país. Por otra parte, el artículo les sale al paso a algunos de los pretendidos argumentos usados para justificar sea alza, sea diferenciación de aranceles. La última parte del trabajo contiene varias sugerencias para enmendar la política arancelaria actual a la luz de la estrategia exportadora sugerida y otras consideraciones.

Introducción

Desde que se escribió este artículo, las autoridades decidieron aumentar los aranceles aduaneros al 35% sucumbiendo así a presio-

* Documento presentado el día 12 de septiembre de 1984 en el Seminario "Perspectivas de Desarrollo: Política Arancelaria" organizado por el Centro de Estudios Públicos. Dicho Seminario fue dirigido por el señor Francisco Pérez M.

** Ingeniero Comercial, Universidad de Chile; M. A. y Doctorado en Economía, Universidad de Chicago; Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Católica.
Agradezco los comentarios de Sergio de la Cuadra, Felipe Larraín, Francois Oligier y Gert Wagner.

nes de ciertos gremios partidarios de una estrategia basada en la sustitución de importaciones, impugnadores de la política arancelaria anterior, propaladores de argumentos más diversos para justificar alzas y diferenciación de aranceles aduaneros. Creemos, sin embargo, que el contenido de este artículo sigue plenamente vigente. Por el contrario, sus conclusiones implícitas y explícitas adquieren más fuerza aún para entender el porqué la política arancelaria actual debe ser prontamente revisada dada la extrema debilidad de los argumentos esgrimidos y los costos que ella acarrea.

La política arancelaria está de nuevo en la palestra. Diferentes gremios demandan cambios en la política llevada a cabo en los últimos años tanto de niveles como de estructura de aranceles. Sobretasas han sido dictaminadas para alrededor de 250 productos como medida antidumping en algunos casos, y como medida aparente de recaudación fiscal adicional en otros. El gobierno, además, establece bandas de precios para el trigo, el azúcar y las oleaginosas mientras el gremio de los molineros se mueve para obtener o al menos retener el grado de protección existente antes de la aplicación de la banda de precios al trigo. La marina mercante pretende obtener una reserva de carga. Y se habla de necesidad de racionalización de los aranceles.

Reconociendo la importancia del tema, este artículo pretende analizar algunas de las preocupaciones que se han hecho explícitas alrededor de este tema. Dada su amplitud y la diversidad de los argumentos por un lado, y las limitaciones normales de tiempo y espacio por otro, se hace necesaria una selección de temas. Esta es arbitraria. Por lo tanto, no todos los temas escogidos son necesariamente los más importantes relacionados con la política arancelaria. Además, aunque la cobertura de este artículo sea limitada, el remanente requiere un esfuerzo formidable para ser tratado con exhaustiva seriedad. El afán de este trabajo será, por lo tanto, sólo el de estimular la discusión en torno a algunos aspectos relacionados con la política arancelaria.

Este artículo está dividido en tres partes. La primera se centra en un análisis de las consecuencias que un arancel alto y/o diferenciado como el propuesto por la Sofofa últimamente tendría sobre el potencial de crecimiento económico del país. Este análisis parte del supuesto de que el arancel es sólo una herramienta. Se argumenta que, como tal (y entre otras), debe ser consecuente con un objetivo central. Se propone como objetivo la estrategia de desarrollo, la cual debe ser orientada crecientemente hacia las exportaciones. Se escoge dicha estrategia por ser la más desarrollista, eficiente y dinámica, la mejor redistribuidora de ingresos en el largo plazo, además de permitir enfrentar la deuda externa con menores requerimientos de ajuste interno. Consecuentemente, se debe juzgar del arancel en función de dicha meta. Se concluye que la proposición de la Sofofa así como cualquiera otra que implique elevar o diferenciar los aranceles son contradictorias con la estrategia exportadora.

La segunda parte les sale al paso a algunos de los pretendidos argumentos usados para justificar sea un alza de los aranceles, sea una diferenciación de ellos. La principal conclusión de esa sección es que estos argumentos cuando aparentemente válidos en forma aislada y microeconómica dejan de serlo en el agregado. Además, o bien no tienen asidero en la realidad o en la lógica, o bien son contradictorios entre sí, y finalmente cuando son válidos, deben ser usados en forma extremadamente cautelosa y excepcional. La última parte del trabajo contiene algunas sugerencias para enmendar la política arancelaria actual a la luz de la estrategia exportadora sugerida y otras consideraciones.

I ¿Aranceles Altos y Diferenciados para una Estrategia Exportadora?

La Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa) ha planteado la necesidad de "racionalizar" el arancel aduanero.¹ Esa posición deriva de la anarquía aparente causada por excepciones existentes al arancel uniforme del 20 por ciento y por la creencia de que el arancel actual no permite "ampliación de la gama de actividades productivas rentables, con especial consideración del nivel de empleo".²

La propuesta para "racionalizar" dichos aranceles sugiere un arancel diferenciado entre 0 y 35% aplicable a las categorías descritas abajo:

Porcentaje	Categorías
0	Materias primas e insumos básicos no producidos en Chile, ni abiertamente competitivos con productos chilenos; bienes de capital no producidos en el país.
10	Materias primas e insumos básicos producidos en Chile.
15	Materias primas y bienes intermedios de bajo grado de elaboración (semimanufacturas).
20 y 25	Manufacturas; productos terminados y bienes de capital producidos en Chile.

1 Otros lo han hecho también, ver por ej. A. Aninat, Criterios de Protección Arancelaria: Una Proposición Alternativa, Centro de Estudios del Desarrollo, *Documento de Trabajo N° 13*, abril 1984.

2 Sofofa, Comisión Arancelaria, Bases para un nuevo arancel, marzo 1984. Ese deseo de racionalización sigue vigente después del alza general de aranceles al 35% aunque probablemente con un menor entusiasmo. Sin embargo, los argumentos presentados aquí adquieren aún mayor vigencia dado que a la diferenciación de aranceles pedida por la Sofofa se ha agregado el aparente deseo de las autoridades de elevar el promedio arancelario.

- 30 y 35 Casos especiales en que el país desea darse una protección elevada por razones específicas, por ejemplo: defensa nacional, seguridad de abastecimiento, desarrollo tecnológico y científico, actividades productivas nacientes, manteniendo empresas con un alto potencial de empleo y con gran capacidad ya instalada, por un período razonable.

El acento de la "racionalización" se pone en la diferenciación del arancel subrayando con ello la necesidad de alejarse de la política establecida en 1974.

A pesar de abrir una Caja de Pandora, la revisión de la política arancelaria parece conveniente aunque las razones pueden ser distintas de las dadas por la Sofofa y la propuesta final de arancel diferente también por consiguiente.

En esta sección se pretenderá (i) subrayar dos principios básicos dejados de lado en la discusión actual de la política arancelaria, y (ii) recalcar el sesgo antiexportador y antiempleo de la proposición presentada.

Algunos Principios Dejados de Lado

Si bien un arancel tiene diferentes impactos económicos (asignador, distribuidor, recaudador, contralor de eficiencia, empleador, etc.), se ha usado tradicionalmente para alterar la asignación de recursos. Esa es la función central que parece asignarle la Sofofa en la discusión actual, función que este artículo compartirá por dos razones: para centrar los comentarios y dado que el arancel es una herramienta más eficiente para la obtención del objetivo reasignador que de cualquier objetivo alternativo.

En particular, sirve al propósito de desviar recursos desde la producción de bienes puramente domésticos (bienes y servicios que difícilmente se transarían en el mercado externo dentro de rangos razonables de tipo de cambio como la construcción, electricidad, agua, servicios comerciales, . . .) y de bienes generadores de divisas en los cuales el país tiene ventajas comparativas (exportables) hacia actividades con menores ventajas o con desventajas (importables y ahorradores aparentes de divisas). Este efecto es adicional a aquel del tipo de cambio, y por lo tanto es igual en países sin moneda propia, como por ejemplo Panamá.

i El arancel no puede proteger a todos los sectores productivos

En una economía, la protección de algunos sectores representa desafortunadamente desprotección de otros, aunque haya factores productivos desocupados. Un arancel, aun "parejo" como el actual, protege sólo al sector amparado directamente por él: el sector sustituidor de importaciones (una parte del sector agrícola y del sector

manufacturero). Pero los factores ociosos mencionados no se trasladan hacia los no protegidos al no haber aliciente para ello.

Esa protección permitirá atraer recursos productivos del resto de la economía hacia el sector protegido al hacerse más atractiva su rentabilidad: ella aumentaría con respecto a la esperada en una situación sin arancel y también en relación a la rentabilidad de los demás sectores de la economía, la cual tenderá a caer, aun en términos absolutos. El arancel implica, por lo tanto, desproteger al resto de la economía (sector exportador y de bienes domésticos).

La presencia de factores productivos desocupados no altera lo esencial de la conclusión anterior: los sectores protegidos seguirán teniendo una ventaja relativa para atraer recursos desocupados o no (resource pull). Además, la propia existencia de estos últimos no tiene por qué hacer más atractiva la mayor actividad e inversión en los sectores desprotegidos especialmente en condiciones de precios inflexibles. Por lo tanto, dichos factores no se trasladarán hacia ellos. En forma sucinta, la asignación de recursos es influenciada por la rentabilidad relativa y no por la rentabilidad absoluta.

La experiencia chilena reciente ilustra patéticamente esta ley de hierro de la economía. La baja en la protección del sector sustituidor de importaciones entre 1974 y 1981³ ayuda a explicar el aumento en la proporción de bienes no transables dentro del producto total así como y sobre todo, el aumento de la proporción de los bienes exportados ocurrido a pesar de la caída en el tipo de cambio real a partir de 1976 y en los términos externos de intercambio después de 1974.

Cuadro N° 1

Estructura Productiva (Valor Agregado como % del PGB, a precios de 1977)

	Transables		No Transables
	Exportaciones	Otros	
1974-75	9.3	32.1	58.6
1980-81	13.5	23.7	62.8

* El porcentaje anotado está subvaluado al no estar incluida la producción de bienes exportables vendidos domésticamente. Se supone que el 60% del valor total exportado es valor agregado.

3 Por baja del arancel hasta 1979 y por reducción del tipo de cambio real especialmente a partir de ese año. La baja en el arancel aduanero fue compensada parcial o totalmente por un alza sustancial del tipo de cambio real después de 1973.

La proposición de aranceles entre 0% y 35% es más protectora del sector manufacturero sustituidor de importaciones que el arancel parejo del 20% por su cobertura amplia y la altura media de las tarifas (y protección efectiva) que se eleva para el sector manufacturero sustituidor de importaciones. Por lo tanto, el arancel propuesto será menos conducente a la promoción de exportaciones. Que el arancel "medio" sea igual con dispersión entre 0% y 35% o con arancel parejo de 20% es inmaterial. Para efectos de la protección relativa de los sectores sustituidores de importaciones y exportadores.⁴ Las exportaciones que sean industriales o de otra índole no reciben protección, y ellas representan (en 1980-81) el 36% del valor agregado total por los bienes transables (agricultura, minería, manufacturas y la mitad del sector transporte y comunicaciones), mientras que el 78% del remanente recibe una protección nominal entre 15 y 35% (más detalles en sección "Sesgo Anti-Exportador y Anti-Emplejo de la Propuesta"). Además, está demostrado que el costo social de la protección aumenta con la dispersión de aranceles.⁵ Por lo tanto, éste aumentaría con la proposición de la Sofofa.

ii Los aranceles ¿para qué?

El arancel es un instrumento y no un objetivo.⁶ Además, siendo un mecanismo reasignador de recursos incapaz de asignar recursos a todos los sectores en forma simultánea, sólo será eficaz si se concentra en unos pocos sectores, o sea, si es selectivo. Una selección previa de sectores a apoyar es necesaria. Esa selección debe obedecer a una estrategia de desarrollo. Hoy día, la estrategia probablemente más pertinente sea aquella basada en una economía abierta que posibilite un fuerte crecimiento de la exportación. Esa estrategia es plenamente compartida por la Sofofa, que en un documento magistral⁷ explicita las razones de ello que pueden condensarse aquí, a riesgo de que el resumen no le haga el honor a la riqueza de contenido del documento: a) la limitación del mercado interno como fuente de crecimiento; b) el mercado exportador como potencial ilimitado para el empleo de nuestra población, y c) el costo del endeudamiento externo.

Esa estrategia exportadora es requerida para el crecimiento. In-

4 El aumento reciente del arancel al 35% hace más patética dicha discriminación entre el sector sustituidor de importaciones y los sectores restantes.

5 J. Nugent, *Economic Integration in Central America: Empirical Investigations* (Baltimore, Ind.: Johns Hopkins University Press, 1974).

6 Aunque la presentación periodística de las declaraciones de varios representantes de Sofofa tiende a tratar la diferenciación del arancel como el objetivo de la "racionalización".

7 Sofofa, Una Política de Desarrollo Industrial, *Revista Industria*, año LXXXVII, febrero 1984.

investigaciones hechas en el pasado sugieren una fuerte asociación entre las estrategias comerciales y las tasas de crecimiento. La estrategia comercial, a su vez, no es más que un factor determinante de la eficacia con que se emplean los recursos productivos y no es difícil mostrar que una estrategia exportadora requiere un uso más eficiente de los recursos que una sustituidora de importaciones. Quedaron demostradas en las décadas del cincuenta y del sesenta las limitaciones del crecimiento de la economía chilena dentro de un marco sustituidor de importaciones. El propio sector manufacturero lo ha reconocido. La experiencia internacional lo ratifica, además de mostrar nítidamente la capacidad de crecimiento que ella otorga a países que se vuelcan hacia el exterior

Cuadro N° 2

Exportaciones y Producto Nacional en Algunos Países

	Argentina	Brasil	Chile	Corea	Singapur	Taiwán
Exportaciones Manufactureras como % de Prod. Indust.						
1966	0.9	1.3	4.1	13.9	20.1	19.2
1973	3.6	4.4	2.5	40.5	42.6	49.9
Tasa incremental de Exportaciones Manu- factureras como % de Prod. Indust.						
1960-66	1.0	3.6	5.5	24.8	28.4	24.8
1966-73	6.5	5.6	0.0	45.7	47.5	56.4
Exportaciones en relación al PNB						
1966	7.3	7.1	15.7	6.5	26.6	17.1
1973	8.1	9.8	7.6	26.1	44.6	47.8
1982	13.0	9.0	22.0	39.0	196.0	n.d.
Crecimiento del PNB						
1960-66	3.6	4.1	5.1	7.3	7.3	9.4
1966-73	4.8	9.3	2.4	10.7	12.7	10.7
1970-82	1.5	7.6	1.9	8.6	8.5	

Fuente: B. Balassa and Associates, *Development Strategies in Semiindustrial Economies* (The Johns Hopkins Press, 1982) pp. 45-46 y I.B.R.D. *World Development Report*. 1984.

Desafortunadamente, las dos estrategias no son compatibles entre sí. En primer lugar, por la desviación de recursos requerida para el desarrollo de una y otra: los factores productivos dedicados a la sustitución de importaciones no son utilizables en un gran porcentaje en la expansión de las exportaciones. En segundo lugar, la estrategia sustituidora de importaciones limita la disponibilidad de recursos productivos por el empleo relativamente ineficiente que hace de ellos: (i) la estrategia hace un uso intensivo de importaciones en particular de bienes intermedios con el correspondiente peso en las divisas escasas; (ii) la estrategia implica un uso de tecnologías de producción de sustitutos de importación no apropiadas a la disponibilidad doméstica relativa de recursos productivos. Tiende a requerir relativamente más capital y menos trabajo de lo que sería apropiado en una economía con abundancia del segundo factor y escasez del primero. Este desarrollo tiene varios efectos desafortunados. El primero es de obstaculizar una distribución más equitativa del ingreso, y el segundo es el de favorecer una base industrial poco apropiada para la expansión de las exportaciones que, para su efectividad, precisa aprovechar de todas las facetas de ventajas comparativas que pueda tener el país: recursos naturales y mano de obra. "Un factor que contribuye al elevado costo de las actividades sustituidoras de importaciones es la muy modesta magnitud de las instalaciones nacionales. Hasta donde haya indivisibilidades o economías de escala de importancia en la operación industrial, los costos económicos de no lograr ampliar las instalaciones y las industrias a tamaños adecuados para suplir a algo más que al mercado interno son significativamente más considerables que los beneficios del comercio que supone el modelo estático de ventajas comparativas. . . . Cuanto mayor sea el tamaño eficiente mínimo de una instalación, tanto mayores son los costos económicos de suplir solamente el mercado nacional".⁸

Podría argumentarse que existe una estrategia basada en la sustitución eficiente de importaciones como consecuencia del apoyo a la industria naciente. Sin embargo, es lícito cuestionar la validez empírica de ese argumento. El sector industrial chileno gozó de alta protección durante más de 30 años y una proporción significativa no fue capaz de resistir la reducción de aranceles al 10% ocurrida en forma paulatina en el período 1974-1979.

Además, el país debe generar un excedente creciente en la balanza comercial para el servicio de la deuda externa. Un camino sería limitar importaciones vía una política agresiva de sustitución de importaciones. Aun en el supuesto (irreal) de ser exitosa, su consecuencia sería reducir el crecimiento del producto y con ello hacer aún más costoso el ajuste requerido por el servicio de la deuda. El

8 A. Krueger, los efectos de las estrategias comerciales en el crecimiento, *Finanzas y Desarrollo*, junio 1983.

camino alternativo es aumentar las exportaciones con una sustitución eficiente de importaciones, camino seguido últimamente en particular por México y Brasil. Parece ser el único camino factible hacia adelante.

Sesgo Anti-Exportador y Anti-Empleo de la Propuesta

Desafortunadamente, la propuesta de política arancelaria de la Sofofa presentada en un documento no es compatible con la estrategia definida por ella misma en otro documento del mismo año.

La propuesta de aranceles diferenciados tiene un sesgo antiexportador mayor y, contrariamente a su espíritu, favorecerá menos al empleo de mano de obra que la actual política arancelaria. En primer lugar, la propuesta arancelaria hecha implica mayor dispersión de objetivos que lo explicitado por la estrategia exportadora definida por Sofofa. En efecto, ella sugiere como criterios de selección de los sectores a proteger el grado de elaboración de los productos, el lugar geográfico de su producción, el grado de ahorro de divisas, el empleo de mano de obra, la industria naciente y el desarrollo de actividades exportadoras.⁹

Fuera de plantear criterios de selección directamente contradictorios entre sí como son el de ahorro de divisas y el desarrollo de actividades exportadoras, el conjunto de criterios expuestos plantea elementos de gran ambigüedad que dejan la puerta abierta a la protección de todos los sectores productivos: una virtual imposibilidad (mayores comentarios en la Parte II de este trabajo).

Además, el primer criterio justifica la protección creciente con el grado de elaboración de todos los procesos tecnológicos del sector manufacturero. El Cuadro 3 adjunto ilustra a modo de ejemplo el impacto probable de la propuesta sólo en los sectores sustituidores de importaciones. La asignación de aranceles al producto final y a los insumos es arbitraria pero ha tratado de seguir lo mejor posible el espíritu de la propuesta de la Sofofa. La estructura y proveniencia de los insumos están basadas en la matriz chilena de insumo-producto del año 1977. Además, los insumos no-transables (e. g. electricidad, transporte, comercio y otros) quedaron incluidos en el valor agregado.¹⁰

- 9 También A. Aninat, *op. cit.*, sugiere apoyar a todos los sectores manufactureros además de justificar protección más alta en función del uso intensivo de mano de obra, la incidencia y los sectores estratégicos (un número significativamente menor de criterios de protección).
- 10 Método a la Balassa que sesga los resultados hacia abajo.

Cuadro N° 3

Protección Efectiva Probable al Sector Sustituidor
de Importaciones, 1984

	Arancel al Producto	Aranceles de otros sectores	sobre	Insumos del mismo sector	Valor Agregado Doméstico	Tasa de Protección Efectiva
Alimentos	30.0	30.0		5.0	32.0	59.0
Bebidas	20.0	20.0		5.0	42.0	29.0
Tabaco	20.0	20.0		10.0	80.0	21.0
Textiles	30.0	30.0		15.0	46.0	46.0
Calzado y Prendas de Vestir	30.0	30.0		15.0	41.0	38.0
Curtiembre	15.0	15.0		10.0	28.0	0.0
Madera y Corcho	15.0	15.0		5.0	56.0	0.5
Madera y Accesorios	20.0	20.0		5.0	63.0	19.0
Productos de Papel y Papel	30.0	30.0		10.0	51.0	4.0
Imprentas	20.0	20.0		15.0	63.0	16.0
Productos químicos	20.0	20.0		5.0	54.0	24.0
Petróleo y Carbón	30.0	30.0		0.0	20.0	110.0
Caucho	30.0	30.0		0.0	41.0	51.0
Minerales no Metálicos	20.0	20.0		0.0	59.0	24.0
Maquinaria Eléctrica	25.0	25.0		10.0	56.0	30.0
Productos Metálicos	30.0	30.0		10.0	51.0	31.0

La protección resultante se sitúa entre un mínimo de 0% y un máximo de 110%, y una media probable de 35 a 40%. Es consecuentemente mayor que la actual, que es sólo de aproximadamente 20%.¹¹ Por lo tanto, aunque el promedio aritmético de los aranceles nominales fuese menor al vigente, al ser la protección efectiva para la mayor parte del sector manufacturero mayor que la actual, atraería recursos hacia la sustitución menos eficiente de importaciones en mayor grado que ahora y, por lo tanto, frenaría el desarrollo dinámico de las exportaciones contrariamente a lo que desearía la misma Sofofa. De incluir los sectores exportadores, la dispersión ajustada se amplifica dado que la protección efectiva para algunos de ellos se situaría en el entorno de -20 a -30%. ¿Dónde estaría el incentivo al sector exportador? Con un arancel parejo de 35%, aun tomando en cuenta los aranceles aplicados a los productos transados dentro del marco de Aladi, la protección efectiva de la mayoría de los sectores sustituidores de importación sería de 35% mientras aquella de los sectores exportadores sería en promedio de -35%.

11 De mantenerse los aranceles en 35% en forma pareja para la mayoría de los productos, la protección efectiva dominante en el sector sustituidor de importaciones sería también de 35%.

Otra evidencia es dada por un estudio reciente del Banco Central que concluye que el establecimiento reciente de una sobretasa arancelaria del 15% a más de 240 posiciones aduaneras (19 de julio de 1984) implicó dispensar una protección efectiva a 11 sectores industriales que oscila entre 33 y 59% no descartando cifras mayores para otros sectores.

En tercer lugar, no favorece al mayor empleo de mano de obra (i) al intentar incentivar el grado de elaboración manufacturera, llama a dedicar relativamente mayores recursos en tecnologías intensivas en capital humano y físico; (ii) al incitar un mayor grado de sustitución de importaciones no reconoce la mayor intensidad de uso de mano de obra comprobada en las exportaciones que en la sustitución de importaciones chilenas;¹² y (iii) por el subsidio implícito al uso de bienes de capital por los aranceles más bajos que el promedio que prevalecerían sobre su importación.

La relación entre empleo de mano de obra y aranceles será desarrollada más ampliamente en la sección II de este artículo.

Se ha podido comprobar también que el énfasis en la sustitución de importaciones en el pasado ha frenado significativamente el desarrollo de exportaciones manufactureras no intensivas en el uso de recursos naturales pero sí relativamente intensivas en el uso de trabajo.¹³

II Algunos Argumentos "Favorables" a la Protección Diferenciada o no Diferenciada

Últimamente, han vuelto a surgir en Chile críticas diversas a la política arancelaria basada en el arancel parejo más menos algunas correcciones por la aplicación de sobretasas antidumping y por tratamientos de excepción atados o no a acuerdos internacionales.¹⁴ Entre otros, se argumenta (i) que los aranceles deben ser aumentados para dar empleo, para incrementar el uso de la capacidad industrial y agrícola ociosa; (ii) que la justicia y el funcionamiento competitivo del mercado requieren aranceles que permitan dicha competencia entre producción interna y producción externa; (iii) que el país debe responder al entorno externo caracterizado por un proteccionismo creciente elevando su barrera arancelaria; (iv) que las industrias nacientes, estratégica, ahorradora de divisas, intensiva en mano de obra, o que implique mayor grado de elaboración requie-

12 V. Corbo y P. Meller, *Alternative Trade Strategies and Employment Implications: Chile*; en *Trade and Employment in Developing Countries*, ed. A. O. Krueger, H. B. Lary, T. Monson and N. Akrasamee, National Bureau of Economic Research, 1981.

13 V. Corbo y P. Meller, *op. cit.*

14 Si bien las críticas al arancel parejo se hicieron cuando su nivel era del 20%, es razonable suponer que todas ellas siguen "válidas" para un arancel parejo de 35%.

ren un mayor grado de protección que las demás. Se recomienda aranceles más altos, diferenciados, bandas de precios y sobretasas específicas al pasar que los cambios deseados contribuirán también al desarrollo de actividades exportadoras.

Esta sección será dedicada al análisis de algunos de los argumentos esgrimidos. Si bien estos argumentos no han vuelto a ser utilizados desde el alza reciente de los aranceles al 35%, su discusión es importante para entender la necesidad de que al menos vuelvan a sus niveles pre-17 de septiembre.

1 Aranceles, ¿Herramientas para Reactivación?

Como consecuencia de la caída en la actividad económica y de sus secuelas de desempleo y de capacidad ociosa de capital, se esgrime el alza de aranceles como la panacea, dada la escasez de dos recursos básicos: el ahorro y las divisas. "Si el arancel, como se reconoce, es un mecanismo de orientación en la asignación de los recursos, y al no existir recursos nuevos provenientes del ahorro interno o externo, parece razonable para incrementar al máximo el uso de los únicos recursos importantes que tenemos: mano de obra y capacidad ociosa. Lo anterior, sin mencionar la suprema justificación social que esto tiene. Entonces, cuando alguien plantea ¿cómo se orientarán los recursos con un nuevo arancel?, yo le respondo ¿qué recursos?, ¿hay recursos peor asignados que los ociosos?"¹⁵

Este es el argumento sin duda más atractivo dentro de la batería de los usados últimamente: el arancel reactivador. Supone que esta medida "beggar-my-neighbor" puede aumentar el empleo en el corto plazo antes que los demás países reaccionen.

La política "reactivadora" óptima de aplicación urgentemente requerida, cuya definición ha eludido a varios equipos ministeriales, tiene como ingrediente principal una política reasignadora o desviadora de gastos¹⁶ y otra generadora de gastos. La segunda debe ir acompañada de la primera por la presencia de un factor relativamente escaso: las divisas, en medio de factores abundantes: trabajo y capacidad ociosa. De hecho, el segundo tipo de política requerido (generadora de gastos) ha demostrado tener extremas limitaciones por cuanto ha sido acompañada de una alta propensión marginal a demandar divisas.

La política reasignadora de gastos requiere, a su vez, de un aumento de precios relativos de bienes transables, sobre los bienes no transables o domésticos. Ello puede resultar de devaluación, alza de aranceles aduaneros y/o controles cuantitativos a importaciones.

15 P. Lizana, El Mercurio, 1 de abril de 1984.

16 Ver en particular H. G. Johnson, "Towards a General Theory of the Balance of Payments" en *International Trade and Economic Growth* (Allen and Unwin Ltd., 1958).

La presión es hoy, al menos de parte de ciertos sectores que se beneficiarían con ello, al alza de aranceles, disfrazados en algunos casos de aranceles diferenciados.

Dicha medida tiene serias limitaciones. En primer lugar, si bien el alza (con diferenciación o no) pudiera tener el efecto desviador de gastos buscado, reduciría el consumo agregado de la economía en bienes producidos domésticamente, *ceteris paribus*, en el supuesto de inelasticidad de la demanda por importaciones. Esta reducción agregada de gastos iría en la dirección opuesta a lo deseable si no va acompañada de un aumento en la demanda externa por producción nacional, lo que no tiene por qué ocurrir al menos en el corto plazo al no haber cambiado las relaciones de precios pertinentes en la dirección adecuada. Todo lo contrario, la medida analizada tendería a empeorar la competitividad de las exportaciones (e. g. menor tipo de cambio real y mayor costo promedio de insumos).

En segundo lugar, las secuelas "reasignadoras" de la aplicación de un arancel más alto (especialmente si es discriminatorio) son conocidas al limitar severamente el potencial de crecimiento y bienestar del país y no requieren mayores explicaciones aquí.¹⁷ Esas secuelas podrían reducirse si las medidas fuesen pasajeras y fuesen tomadas o creídas como tal. O sea, al uso de una herramienta para ayudar a aumentar el empleo hasta alcanzar una nueva situación que ya no justificaría dicha desviación de gastos y por lo tanto tampoco el arancel adicional. Pero todo conspira hoy contra lo pasajero de una medida de ese tipo en Chile. La Sofofa, en sus "Bases para un Nuevo Arancel" pide que el cambio sea definitivo, mientras que el equipo económico hace lo indecible para generar expectativas de cambio permanente.

En tercer lugar, si la medida discutida aquí es una para generar mayor empleo dado el desempleo generalizado (ver declaraciones más arriba), ¿por qué el aumento del empleo ha de concentrarse en el sector sustituidor de importaciones? ¿Por qué deben preferirse medidas que favorecerían el empleo en un solo sector de la economía que no representa más del 24% del PGB a otras que lo favorecerían en cualquier y en todos los sectores de la economía?, a no ser que el sector industrial representado por la Sofofa se sienta particularmente responsable del desempleo existente, lo cual no sería un diagnóstico objetivo.¹⁸

17 Ver por ejemplo B. Balassa and Associates, *op cit.*; A. Krueger, *Trade and Employment in Developing Countries* (Chicago University of Chicago Press. 1982).

18 Las medidas requeridas para enfrentar los problemas de corto plazo pueden ser incompatibles con las señales requeridas para el mediano y largo. Esas contradicciones si no son del todo obvias, deben ser minimizadas. La facilidad relativa en el uso de una herramienta (para obtener ingreso fiscal por ej.) no puede ser justificación suficiente para usarla por los costos que puede generar en la asignación de recursos. En este contexto, de-

Finalmente, el aumento en el arancel tampoco se justifica para aumentar el empleo en el mediano y largo plazos. Es una herramienta inapropiada e ineficiente en el mejor de los casos. Los sectores más intensivos en mano de obra que el industrial sustituidor de importaciones (con honrosas excepciones) son el sector exportador y el de bienes y servicios domésticos, los cuales son afectados negativamente por un alza de aranceles (discriminatoria o no), por la caída en sus precios relativos.

Una medida más apropiada que el aumento de aranceles (con o sin discriminaciones) para ayudar al empleo en el mediano plazo sería una devaluación real. Ella es superior (i) al cambiar los precios relativos en la dirección adecuada para la desviación requerida de gastos, (ii) al dar incentivos adicionales a exportaciones generadoras de empleo, o sea, al dar las señales apropiadas para preparar las mayores transferencias de recursos domésticos hacia el exterior para el pago del servicio de la deuda externa y para aumentar las importaciones requeridas por una tasa de crecimiento que debe superar la actual.¹⁹

Esta devaluación podría ir acompañada (y sería por de pronto una pre-condición de ella) por un subsidio más importante al uso del factor trabajo. La idea central es usar una batería de medidas lo más agregada posible para enfrentar un problema generalizado.

Finalmente, si se quiere enfrentar al problema del desempleo de mano de obra en forma prioritaria, un subsidio parejo al uso de mano de obra sería más apropiado, menos costoso económicamente y más beneficioso socialmente.

2 Tarifas, Deuda Externa y Tipo de Cambio

La necesidad desarrolla el ingenio. Sin duda, uno de los argumentos más imaginativos para defender los aranceles (diferenciados) ha sido puesto en los siguientes términos: es cierto que el arancel perjudica a los exportadores al reducir el tipo de cambio real por debajo del nivel que tendría sin arancel. Pero ello no tiene importancia porque el tipo de cambio real se mantendrá alto en el futuro por el endeudamiento externo (y por condiciones generales de la balanza de pagos).²⁰

A pesar del reconocimiento de la relación entre tipo de cambio real y exportaciones, la validez de este argumento deja mucho que desear además de ser falacioso.

be darse mayor importancia relativa a medidas que afectan el ingreso o el consumo sobre aquellas que afectan los precios relativos.

19 La tasa de crecimiento del producto al 4% anual cubre apenas el 50% del pago del servicio de la deuda externa.

20 Declaraciones del presidente de la Comisión Arancelaria de la Sofofa, El Mercurio, 1° de agosto de 1984.

El pago de la deuda (o de su servicio) requiere que el país destine recursos reales que deberán ser desviados del gasto interno. Para ello debe aumentar el saldo de la balanza comercial y en particular las exportaciones dado que una restricción de las importaciones implicaría un obstáculo al crecimiento de la economía. Ello se puede obtener por un aumento en la competitividad relativa de las exportaciones (por la vía de una combinación de devaluación con caída en precios relativos del factor trabajo, de la tasa de interés y de insumos domésticos como la energía). El uso de aranceles no generará dicho saldo adicional requerido para ello o si lo obtiene será a costos de reducción del crecimiento del PGB.

Además, es falacioso argüir que dada la presión de la deuda externa sobre el tipo de cambio, éste se mantendrá alto a pesar de los aranceles.²¹ El punto es que los aranceles con o sin deuda externa reducen las exportaciones por debajo del nivel que tendrían con o sin endeudamiento externo. Este último no elimina el impacto negativo anterior. Además, la aplicación de aranceles adicionales (diferenciados o no) reduciría la disponibilidad de recursos reales para el crecimiento.

Por razones parecidas (simétricas), sustituidores de importaciones deberían pedir una reducción de aranceles al aumentar el tipo de cambio real.

3 Aranceles y Costos Competitivos

El argumento probablemente más rebuscado usado para justificar la protección arancelaria (con diferenciación) es aquel que simplemente sugiere permitir la "competencia" de la actividad interna con la externa. Es una variación autóctona de la "tarifa científica".²²

Como la subsistencia de la competencia (interna) implica igualar costos con la competencia externa, esto equivale lisa y llanamente a la eliminación de todo comercio con el exterior. Equivale desconocer el principio de las ventajas comparativas. Las ventajas del comercio se basan justamente sobre las diferencias de costos. De existir costos relativos de producción distintos entre Chile y el resto del mundo, aunque Chile fuese más eficiente o produjera todos los bienes a precios inferiores a los del resto del mundo —al tipo de cambio vigente— todavía le convendría intercambiar con el exterior y al resto del mundo también.

Si los autores del argumento no han querido llevarlo al extremo, al menos abren una Caja de Pandora de interrogantes que no

21 Por lo demás, si ello fuera así, la justificación de aranceles como herramienta para equilibrar la balanza de pagos se reduce significativamente.

22 Ver particularmente las Bases para un Nuevo Arancel, Sofofa, El Mercurio y declaraciones del presidente de la Comisión Arancelaria de esa misma institución, El Mercurio, 1° de agosto de 1984.

enfrentan. Competitivos tal vez ¿a qué nivel de ineficiencia? ¿Qué nivel de ineficiencia debe soportar el señor Moya? ¿Por qué aceptar un nivel de ineficiencia mayor en un sector que en otro? ¿Por cuánto tiempo debe aceptarse ese nivel de ineficiencia? Si lo que está implícito en la argumentación presentada es aceptar el nivel de ineficiencia que permita sobrevivir a toda la capacidad instalada actual, ¿por qué ha de discriminarse entre sectores que no tienen los mismos problemas o grados de ineficiencia? ¿Por qué ha de discriminarse en contra de industrias nuevas? ¿Por que ha de premiarse la ineficiencia dado que se tendría que adaptar el arancel propuesto a cualquier grado de ineficiencia de la industria existente aun independientemente de su proveniencia (tanto por alto costo de insumos y escala limitada de producción como por irresponsabilidad sistémica del empresario. . .)?

"Una economía de mercado requiere para su desarrollo de "aranceles de mercado"; que tenga protecciones efectivas competitivas que le permitan la subsistencia de la competencia. En otro caso, se terminan los productos locales y, lo que es más dramático, los consumidores dejan de ser tales".²³

No cabe duda de que el principio de las ventajas comparativas implica que algunas empresas no pueden instalarse o no pueden sobrevivir. Pero implica también que un sinnúmero de ellas sí pueden desarrollarse, competir y aun exportar. La historia de Chile y del mundo lo dice en forma meridianamente clara. Puede ser sensible no producir Boeing 747, reactores nucleares, o artículos en piel de cocodrilo, pero ello no ha impedido a Chile desarrollarse y crecer y sobre todo disponer de un potencial de crecimiento basado en sus ventajas comparativas. Otras empresas se han desarrollado y el mismo crecimiento de Chile requiere que empresas ineficientes desaparezcan por muy tradicionales que sean, o por tecnológicamente avanzadas que estén. Su ineficiencia es equivalente a un costo que obstaculiza el crecimiento. Además, el argumento propuesto es difícilmente aceptable a la luz de las acciones de los productores americanos de cobre frente a la competencia chilena y las mismas reacciones de la Sofofa que consideraba inaudita dicha posición. ¿Acaso no estarían en su legítimo derecho los productores americanos a la luz del argumento esgrimido por la Sofofa para justificar aranceles (con o sin discriminación)?

4 Entorno Externo

La situación económica externa ha generado un ambiente favorable al desarrollo de un manto protector sobre la actividad económica chilena. En primer lugar, la recesión externa ha frenado a las exportaciones. El cuadro adjunto (Cuadro 4) ilustra ese punto sin

necesidad de mayores comentarios. Si bien el año 1983 se caracterizó por una recuperación parcial, los precios y términos de intercambio están lejos de haber vuelto a alcanzar los predominantes en 1979. En segundo lugar, esta recesión ha venido acompañada de un dólar fuerte y de una tasa de interés elevada, que han exacerbado el costo del endeudamiento externo y del ajuste que el país debe llevar a cabo para enfrentar la caída en las exportaciones y el endeudamiento. Ese ajuste implica reducir el gasto doméstico en relación al producto, y tanto mayor sea la caída en las exportaciones y el alza en la tasa de interés y del dólar en el mercado mundial, tanto mayor será el ajuste interno necesario.

Cuadro N° 4

Cambios en Precios y Quantum de Exportaciones, 1965-83

	1965-73		1973-80		1981		1982		1983	
	Precios	Quantum								
Países en desarrollo										
Alimentos	6.6	1.3	7.8	6.0	-16.1	19.7	-14.1	5.0	5.2	0.9
Consumo no alimenticio	3.7	3.7	10.1	1.5	-14.6	2.5	-9.4	-6.1	10.3	1.7
Metales y Minerales	1.6	6.3	5.6	5.9	-12.0	2.6	-8.0	-2.1	-2.2	-1.9
Combustibles	6.7	6.4	24.7	-1.3	10.5	-21.9	-2.6	5.1	-14.5	6.1
Manufacturas	4.7	14.9	10.9	10.6	-4.2	16.3	-1.8	-1.6	-3.2	6.0
Chile	10.1	5.4	4.4	17.1	-17.4	-5.3	-16.3	10.9	3.3	0.3

Fuente: I.B.R.D. *World Development Report*, 1984 y Banco Central, *Cuentas Nacionales 1960-82*.

Sin embargo, tres factores conspiran contra dicho ajuste (haciéndolo más caro y difícil de llevar a cabo de lo que hubiera sido de otra manera): (i) la recuperación extremadamente lenta de los mercados tradicionales chilenos, (ii) el desempleo substancial en Chile, ya alto en el período 1979-81, y que ha alcanzado dimensiones alarmantes en 1984, y (iii) el proteccionismo creciente en el mercado mundial. Este proteccionismo ha tomado formas no tradicionales como los "orderly marketing arrangements", restricciones

voluntarias sobre exportaciones, políticas industriales nacionales, tratamiento discriminatorio por proveniencia de importaciones de la CEE y formas más tradicionales como las simples cuotas y otros mecanismos no arancelarios. Si bien ese proteccionismo creciente ha sido compensado por reducción de aranceles dentro del marco de las Negociaciones de Tokyo, y por un aumento substancial de las exportaciones mundiales a consecuencia de esas reducciones desde que empezaron en 1976, esa compensación ha sido sólo parcial. Además, se advierten signos inequívocos de la inoperancia relativa del GATT para siquiera frenar la tendencia anotada.

No es por tanto extraño que se presenten en Chile nuevos argumentos proteccionistas relacionados directamente con la situación descrita. Ellos han aparecido bajo las formas siguientes: (i) debe existir una relación proporcional entre los aranceles internos y los impuestos por los demás países; (ii) es necesario disponer de herramientas de negociación y/o represalias; y (iii) es conveniente reducir la sensibilidad de la economía doméstica a los shocks externos.

El primer argumento equivale a justificar un "beggar-my-neighbor policy" y, como se ha demostrado en todos los libros elementales de economía, eso equivale a la exportación de la pobreza. Un arancel adicional en respuesta a alzas en aranceles en el resto del mundo se asemeja a un aumento de los costos de transportes. "Si los demás países son suficientemente irresponsables como para dejar sus caminos caer en ruina, ¿aumentaría nuestro bienestar si cavamos hoyos en los nuestros? La respuesta es no. Análogamente, si otros países dañan su economía y la nuestra erigiendo aranceles, no deberíamos aumentar el daño a nuestra economía erigiendo nosotros una barrera arancelaria".²⁴

La necesidad de normas de represalia o de negociación es inseparable del argumento anterior. ¿Puede un arancel chileno parejo o diferenciado ser una herramienta eficaz para obtener beneficios en el resto del mundo? ¿Puede un arancel diferenciado ser superior a un arancel parejo en estas circunstancias? La respuesta a la primera pregunta podría ser positiva sólo si nuestra amenaza de represalias contra alzas en aranceles en el resto del mundo puede evitar dichas alzas y nuestras promesas de reducir aranceles los lleva a hacer lo mismo. Esto podría justificar la aprobación de un arancel pasajero como bluff; pero si éste falla, deberíamos eliminarlo. Análisis históricos sugieren que aranceles alzados en represalia llevan a otros países a aumentar aún más que sus propios aranceles y raramente han resultado en una herramienta eficaz de reducción arancelaria multilateral. Esto no implica que el Gobierno de Chile no se esmere en obtener todos los beneficios posibles del comercio negociando en los canales bilaterales y multilaterales existentes los cambios arancelarios o paraarancelarios deseados. Todo lo contrario, una política

extremadamente agresiva en esa dirección sería la política más adecuada aun de parte de un Estado subsidiario.²⁵ El gobierno es socio del exportador e importador chileno en esta área. Su voluntad de negociar y poder de presión son herramientas complementarias (y no sustitutivas) al dinamismo y eficiencia del sector privado. Esta es sin duda un área donde la acción gubernamental puede fortalecerse sustancialmente.

El argumento del arancel como herramienta negociadora ha sido presentado también de manera algo diferente para justificar la diferenciación en los aranceles. Aparentemente, la falta de diferenciación en ellos limitaría severamente la negociación de rebajas arancelarias. El objetivo "inmutable" de disponer de aranceles parejos (de 10, 20 ó 35%) reduciría efectivamente la capacidad negociadora del país. ¿Pero es o debe ser ese objetivo inmutable? Debe reconocerse desde la partida que los aranceles no son parejos dado que no se aplican a las exportaciones ni a los bienes domésticos. El principio no es inmutable. Además, toda medida que propenda a la reducción de los aranceles puede ser en principio beneficiosa para el país.²⁶ Por lo tanto, un arancel parejo debería admitir un número creciente de excepciones hacia abajo por concesiones hechas en negociaciones multilaterales (e. g. Aladi). Ello sería posible si existe voluntad y se reconocen los beneficios de la maniobra. Ellas, y no la diferenciación en aranceles, serían las condiciones necesarias y suficientes para negociar (desde el punto de vista del país). Generalmente, los que piden aranceles diferenciados para negociación ulterior son aquellos que desean obtener insumos baratos importados a costos de rebajas en sus propios insumos y/o en productos sin ninguna relación con sus propias actividades o bien concesiones en mercados externos para sus exportaciones. Esperan que a cambio de ceder concesiones "estadísticamente importantes", el gobierno chileno obtenga concesiones que lo favorezcan en sus afanes sustituidor de importaciones y/o exportadores. ¿Pero es la importancia de la rebaja nominal en el arancel el único elemento determinante de una concesión? ¿Acaso su cambio proporcional no es más importante que el cambio nominal?

La conveniencia de reducir la sensibilidad de la economía doméstica a los shocks externos es también aducida para justificar cerrar la economía en algún grado adicional. Este cierre se efectuaría por un alza en el arancel promedio. Esta problemática es interesante y sin duda de importancia. Desgraciadamente, es demasiado com-

25 Al haber problemas en el comercio con algunos exportadores y/o importadores de otros países, existen ciertas ventajas en que su solución sea discutida dentro de un marco de negociación global (y no puntual como sería el caso de dejarle al sector privado la responsabilidad total de su solución).

26 Aunque el efecto neto de una baja de aranceles sobre el bienestar puede ser ambiguo en ciertas circunstancias.

pleja para ser tratada detenidamente en esta ocasión. Se intentará dar a los resultados algunas de las consideraciones que parecen más significativas y de las implicancias más pertinentes.

El análisis tradicional sugiere que existen ventajas en el intercambio internacional que se van a reflejar en la mayor disponibilidad de bienes. La observación del mundo real sugiere a su vez que las transacciones internacionales pueden sufrir de fluctuaciones significativas, las cuales pueden transmitirse al resto de la economía con efectos indeseables como, entre otros, los de fluctuación del poder de compra y del empleo de los recursos productivos que afectan negativamente el bienestar colectivo. Se concluye, por lo tanto, que el proceso de optimización del bienestar requiere maximizar el crecimiento de la actividad económica sujeto a la restricción de una relación inversa eventual entre disponibilidad de bienes y fluctuación en ella.²⁷

Ello está representado en forma simplista en el Gráfico 1 donde se superponen (i) curvas de indiferencia social (U_0 a U_1) entre disponibilidad de bienes representada por la tasa promedio de crecimiento del producto, (y) y su variabilidad representada por la desviación standard de la tasa de crecimiento (y) (ii) con una curva de transformación entre crecimiento y variabilidad dada por condiciones tecnológicas, grado de apertura de la economía hacia el exterior, fluctuaciones de los términos de intercambio, además de la disponibilidad de recursos productivos. De acuerdo a las condiciones anotadas, el país maximizaría su bienestar con un grado de apertura hacia el exterior implícito en el punto A dados los demás parámetros mencionados. El punto A implicaría con alta probabilidad un grado limitado (de alguna manera) de apertura.

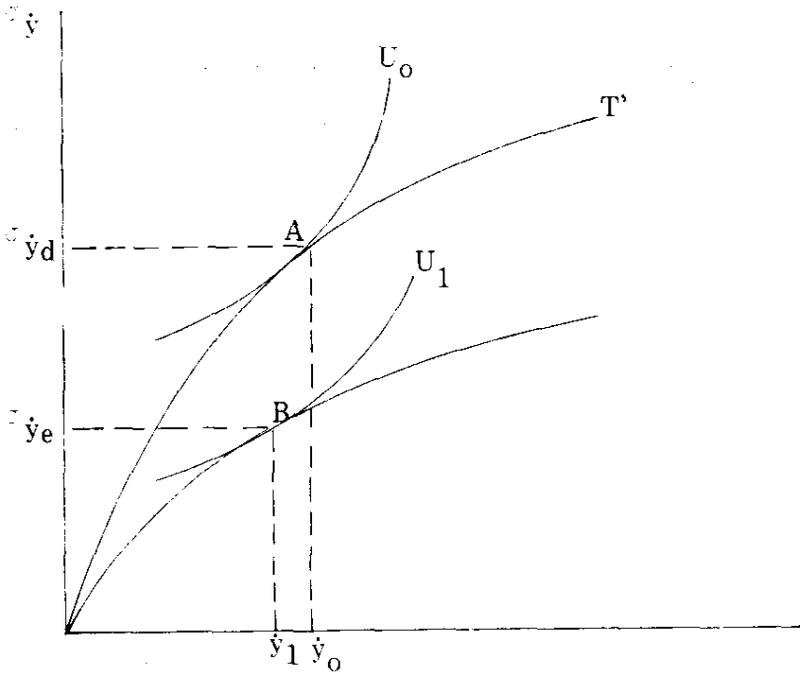
Una variante del argumento anterior, partiendo del análisis microeconómico, sugiere que, *ceteris paribus*, la inversión sectorial sería influenciada negativamente por la fluctuación del ingreso del sector. Llevada esta hipótesis a nivel agregado, sugeriría que la tasa de inversión agregada se vería afectada por el grado de fluctuación del nivel de ingreso disponible o del poder de compra. De tener esta hipótesis poder predictivo, se deduciría que un mismo grado de apertura que en el caso anterior, vendría acompañado, *ceteris paribus*, de una menor tasa de crecimiento. El resultado presentado en el Gráfico N° 1 implicaría una reducción en la función de transformación de la economía (de TT a TT'') y en el nivel de bienestar (de A a B).

Del análisis anterior se infiere que la búsqueda del mayor bienestar social chileno pasa o debería pasar por la preocupación por la inestabilidad de la economía.

Los factores determinantes de la inestabilidad en el ingreso son tanto internos como externos. Entre los internos destacan (i) la va-

27 Sujeto además a consideraciones redistributivas.

Gráfico N° 1



riabilidad en la producción por razones climáticas y por disponibilidad cambiante de insumos idóneos, (ii) la variabilidad en la política de demanda agregada y por (iii) la disponibilidad y/o uso inadecuado de mecanismos compensadores a la misma variabilidad doméstica. Entre los externos destacan (i) variabilidad de los términos de intercambio así como (ii) la disponibilidad de bienes deseados para importar y (iii) la disponibilidad y/o uso inadecuado de mecanismos compensadores externos.

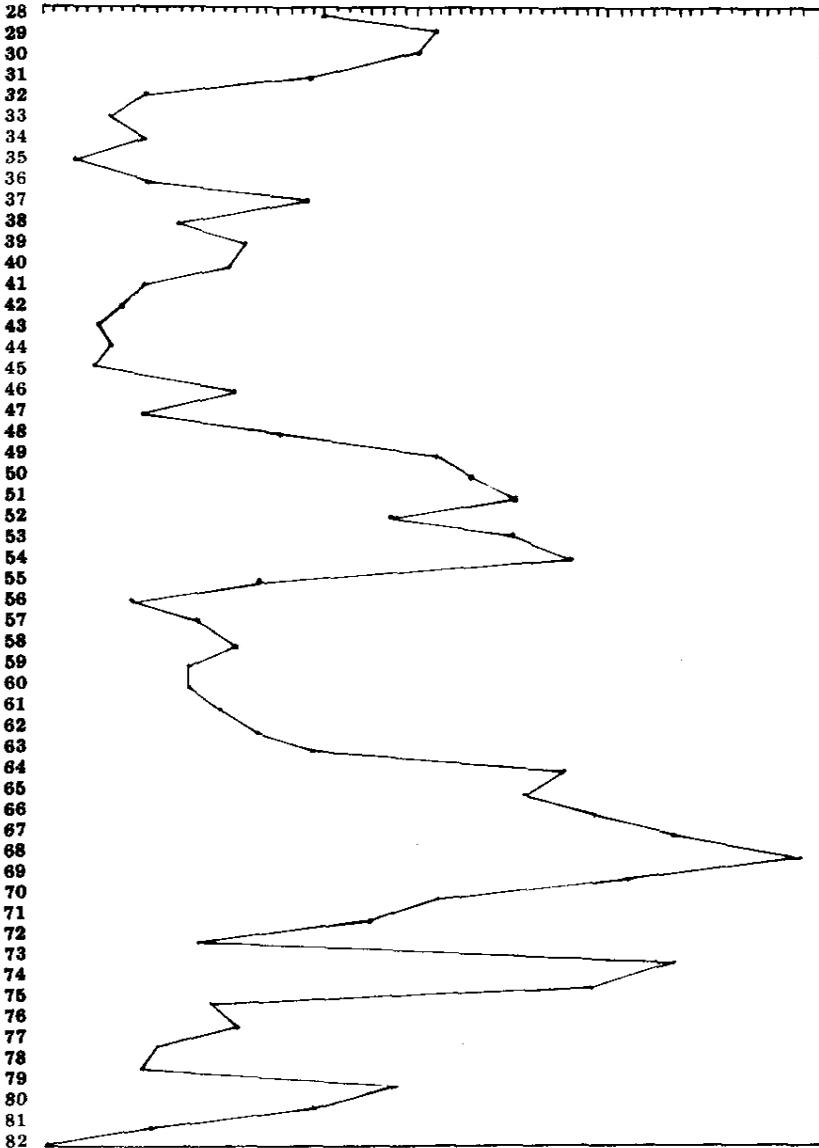
De lo anterior queda claro que la relación entre bienestar y grado de apertura no es teórica sino empírica. ¿Ha sido el grado de apertura al exterior responsable por la variabilidad en el ingreso doméstico chileno? De haber sido responsable ¿en qué grado lo fue? ¿Qué factores fueron determinantes? Puede actuarse sobre esos factores para reducir el impacto negativo de la variabilidad externa. ¿Qué relación existe entre variabilidad externa y grado de apertura? ¿Es o ha sido la apertura chilena significativa (a la luz de su propia historia y de comparaciones internacionales)? ¿Cuál debería ser la forma más apropiada para enfrentar esa inestabilidad?

Gráfico N° 2

Términos de Intercambio
(índice)

Id Minimum = 0.623

Máximo = 1.624



No cabe duda de que todos los factores externos tuvieron algún impacto sobre la variabilidad del ingreso interno: nivel de actividad externa, términos de intercambio, importaciones y mecanismos compensadores. Basta observar el Gráfico N° 2 para intuir la influencia volátil de las fluctuaciones de los términos de intercambio. Además, la Segunda Guerra Mundial implicó limitaciones en la disponibilidad de importaciones.

La investigación sobre recesiones económicas chilenas durante el siglo XX recientemente terminada en el Instituto de Economía de la UC²⁸ subraya el papel que la caída en la actividad económica de los USA así como en los términos de intercambio tuvieron en las mayores crisis de la historia chilena reciente (ver Cuadro N° 5). Sin embargo (i) con la excepción de la gran crisis de los años 30, el grado de apertura²⁹ no demuestra tener mayor importancia para explicar ni la variabilidad ni la importancia de las crisis posteriores, (ii) tests econométricos independientes de la investigación mencionada no arrojan ninguna relación significativa entre grado de apertura y variabilidad de la tasa de crecimiento del PGB, y (iii) a grado de apertura relativamente parecidos y modestos ocurren reducciones del PGB entre 1% y 13%(!). Otros factores han sido actores principales en estos dramas. Si bien muchas variaciones pueden haber tenido origen externo, ellas se han visto agudizadas por manejo inadecuado de políticas varias (fiscal, monetaria, financiera, cambiaria, arancelaria, de precios, endeudamiento), por variabilidad de factores puramente domésticos, como consecuencia del mismo cierre de la economía entre 1933 y 1973 y, últimamente, por las secuelas de un excesivo grado de apertura del mercado de capitales en un ambiente de laxismo financiero interno y externo. Dicho de otro modo, la variabilidad de la actividad económica podría reducirse sustancialmente manteniendo el mismo nivel de apertura de la economía al exterior. Podría reducirse la variabilidad aun aumentando dicho grado de apertura.

El mismo tipo de cierre de la economía del pasado ha sido una causa de la agudización de las fluctuaciones externas en la variabilidad de la actividad interna. Una forma de explicar esta relación podría ser la siguiente: el sector productivo sustituidor de importaciones tendió a concentrarse en la producción de bienes finales de consumo (con la excepción de los productos agrícolas) por la protección arancelaria (y para-arancelaria) discriminatoria escogida. Al disminuir el ingreso disponible como consecuencia del menor poder de compra de las exportaciones (menor quantum y precios inferiores),

28 H. Cortés y S. de la Cuadra, *Recesiones Económicas, Crisis Cambiaría y Ciclos Inflacionarios, Chile 1926-1982*, Mimeo, 1984.

29 Grado de apertura es medido aquí como un promedio de las importaciones más exportaciones como porcentaje del PGB por un período de 6 años: el primer año de la crisis y los 5 anteriores.

Cuadro N° 5
Algunas Recesiones Chilenas

	1930	1931	1932	1947	1973	1975	1982
PGB Chile*	-10.6	-17.1	-26.8	-6.3	-5.8	-12.9	-13.9
PGB Estados Unidos*	-9.9	-7.7	-14.8	-1.7	5.8	-1.2	-1.8
Exportaciones*	-42.0	-37.0	-67.0	18.0	54.0	-26.0	-4.0
Términos de Intercambio*	-2.0	-15.0	-20.0	7.0	38.0	-37.0	-18.0
Importaciones*	-13.0	-50.0	-70.0	34.0	31.0	-15.0	-45.0
Grado Apertura**	.66	.66	.66	.23	.23	.27	.35

* Cambios porcentuales.

** Promedio de representatividad de exportaciones más importaciones de bienes en el PGB sobre un período de 5 años previos a la crisis y el primer año de ella.

Fuente: H. Cortés, *Lecciones del Pasado: Recesiones Económicas en Chile: 1926-1982*, Cuadernos de Economía N° 63, agosto 1984.

disminuye la demanda por bienes de consumo. En la medida que un porcentaje importante de éstos son producidos internamente, el sector productivo doméstico sustituidor de importaciones se ve más duramente afectado que si hubiera estado concentrado en producir bienes intermedios. Además, la necesaria reducción de importaciones, concentrada en bienes intermedios y de capital, afecta negativamente la oferta de bienes y servicios domésticos más allá de las reducciones consecuentes con la caída del ingreso.³⁰ Además, la protección negativa impuesta a la agricultura, productora de bienes de consumo de gran demanda dado al nivel del ingreso y su distribución, implicó la dependencia creciente del exterior en esta área, donde el país tiene alguna ventaja comparativa, y la menor flexibilidad de las importaciones por ser bienes de demanda relativamente inelástica al ingreso. El resultado es una agudización de los factores externos en la transmisión de sus efectos sobre la economía interna.

La concentración de las exportaciones chilenas ha sido y sigue siendo un factor que no favorece la estabilidad de su poder de compra. Entre 1930 y 1970, las exportaciones de cobre han representado entre el 33 y 80% de las exportaciones totales. A su vez, el pre-

³⁰ El supuesto implícito aquí es que la propensión marginal a importar bienes de consumo con la excepción de bienes agrícolas es mayor que la de importar otros tipos de bienes.

cio del cobre es algo volátil, como puede observarse en el Cuadro N° 6 adjunto. La diversificación de exportaciones podría ser consecuentemente un factor suavizador de variabilidad. Pero ello no es factible con una protección a la sustitución de importaciones que atrae recursos productivos escasos hacia su desarrollo y que frena el alza en el tipo de cambio real, principal aliciente de las exportaciones no tradicionales. No es extraño que los episodios de mayor apertura relativa de la economía (antes de 1930 y después de 1974) sean los períodos de mayor diversificación de exportaciones de la historia económica chilena de este siglo.

Cuadro N° 6
Precio del Cobre
(Centavos del año 1982, Bolsa de Metales de Londres)

1950	81.9	1960	97.0	1970	174.0	1980	110.6
1951	90.6	1961	90.9	1971	129.3	1981	80.7
1952	109.3	1962	92.3	1972	122.0	1982	67.1
1953	110.2	1963	93.0	1973	179.5	1983	72.2
1954	106.7	1964	139.6	1974	174.7		
1955	149.8	1965	182.4	1975	95.8		
1956	135.6	1966	208.0	1976	104.1		
1957	88.3	1967	153.1	1977	91.5		
1958	78.3	1968	164.0	1978	88.5		
1959	93.8	1969	187.0	1979	114.1		

Fuente: Comisión Chilena del Cobre

En relación al tema de la conveniencia de elevar aranceles para cerrar la economía, se desprende de lo anterior que si bien se justifica el reducir la variabilidad de la actividad económica, difícilmente puede justificarse hacerlo por la vía del cierre de la economía y menos aún si este cierre toma la forma de aranceles discriminados a la manera del pasado con particular protección hacia los sectores productores de bienes en los cuales el país no tiene ninguna ventaja comparativa.

Sin embargo, y a riesgo de parecer contradictorio, debe subrayarse una implicancia de disminuir el grado de variabilidad de la actividad interna. La relativa volatilidad del entorno agrícola (condiciones climáticas y precios externos) y la importancia de ese sector (aunque decreciente) dentro del empleo de mano de obra y exportaciones (actuales y sobre todo potenciales), son factores importantes en la explicación de la variabilidad de la actividad interna así como de la subinversión probable (con respecto a lo que sería óptimo so-

cialmente) en ese sector como consecuencia de lo anterior. Por lo cual, medidas suavizadoras de fluctuaciones, entre otras, medidas estabilizadoras de precios internos pueden justificarse. Pero ellas necesitan también medidas estabilizadoras de precios externos enfrentados por importadores como aranceles variables proporcionales por ejemplo a la diferencia entre el precio spot del producto (azúcar, por ej.) y al costo marginal de largo plazo en el mercado externo. Esas soluciones requieren, por lo tanto, admitir excepciones a aranceles parejos y estables.

¿Qué nos dice la experiencia internacional reciente en cuanto a relación entre grado de apertura y tasa de crecimiento? Un primer conjunto de informaciones basado en el comportamiento entre 1979 y 1982 —en medio de recesión internacional— de 22 países en vías de desarrollo e importadores de petróleo sugiere que existió una relación directa entre la tasa de crecimiento y el grado de apertura medido por la importancia de sus exportaciones y de su crecimiento. De esos 22 países, aquellos con fuerte incremento de sus exportaciones tuvieron una tasa anual promedio de crecimiento de 3.9%; los con crecimiento promedio de sus exportaciones subieron a la tasa de 2.8% y aquellos con bajo crecimiento de sus exportaciones lo hicieron sólo a la tasa de 1.3%. Además, de la muestra de países, aquellos que persiguieron una política agresiva de exportaciones (incluyendo tanto elementos de promoción de exportaciones como de sustitución eficiente de importaciones) crecieron más rápidamente que aquellos que dependieron principalmente de restricciones a las importaciones.³¹

Un segundo conjunto de informaciones sugiere que los países de ingreso medio de Asia tuvieron una recuperación más fuerte durante 1983 que los países de América latina y, en general, han tenido un comportamiento más favorable desde 1980. No utilizaron endeudamiento neto en el mismo grado para posponer ajustes, en parte debido a su menor importancia por su dinamismo relativo.³²

Ambos resultados apuntan en una sola dirección: los beneficios de políticas de mayor apertura al exterior dejan su sello en términos de mayor crecimiento en el largo plazo y aun de una mayor habilidad para ajustarse a los shocks externos en el corto plazo.

III Algunas Enmiendas a la Proposición de la Sofofa y Otras Presentadas Últimamente

Aunque el análisis anterior está lejos de ser exhaustivo, permite, sin embargo, complementando con las enseñanzas de la experiencia histórica chilena y extranjera y la observación del momento presente, inferir algunas conclusiones de política arancelaria. Estas se dividirían en principios directores y en enmiendas específicas.

31 IBRD, *World Development Report*, 1984, p. 28.

32 IBRD, op. cit., p. 28.

Principios Directores

El gran marco de referencia de la política arancelaria y cambiaria chilena debe ser la estrategia de desarrollo. Esta, tanto por motivos de crecimiento como de empleo de mano de obra, debe adquirir un sesgo exportador e ir acompañada de una política eficiente de sustitución de importaciones. Ello requiere:

i Un cambio radical de enfoque o mentalidad empeñada en suponer que la sustitución de importaciones es sinónimo de industrialización y de empleo;

ii Basar la política arancelaria en argumentos sólidos y base empírica informada y no en clichés políticos o ideológicos como los que circulan profusamente hoy día;

iii Distinguir entre el interés de un grupo de presión y el interés nacional. Es cierto que últimamente la política de ceder a las demandas de gremios específicos ha sido favorita, pero es catastrófica tanto desde el punto de vista de la confianza que la sociedad debe tener en reglas imparciales de juego, como desde el punto de vista redistributivo (en particular);

iv Recordar que la protección generalizada al sector sustituidor de importaciones conspira contra la estrategia exportadora;

v Subrayar la relación directa entre el nivel de protección a la sustitución de importaciones y el costo fiscal de reducir o eliminar la discriminación contra las exportaciones;

vi Recalcar que una herramienta diseñada para un propósito no puede ser eficaz para cualquier propósito. El arancel, al distorsionar precios relativos entre bienes, es eficaz en alterar la asignación de recursos entre bienes sustitutos de importaciones por un lado, y exportables y domésticos por otro lado. No es una herramienta eficaz para proteger el empleo de mano de obra. De hecho, al aumentar la rentabilidad del capital en el sector protegido, hace más atractivo el uso de tecnologías más intensivas en el capital en ese sector. Esta hipótesis es consecuente con la experiencia de múltiples países. El empleo de mano de obra debe ser enfrentado directamente con incentivos a su uso. El arancel tampoco es una herramienta recaudadora eficaz cuando se consideran los costos de esa medida;

vii Destacar que la eficacia de cualquier herramienta dependerá más de su estabilidad, claridad y simplicidad que de su sofisticación. Esta última es sinónimo de mayor discrecionalidad y de burocracia. La primera genera sospechas, la segunda es intensiva en el uso de un factor extremadamente escaso: el talento administrativo;

viii Reconocer la conveniencia de perseguir una política eficiente de sustitución de importaciones detrás de algún arancel aduanero, tomando en cuenta el acervo industrial existente, la conveniencia de reducir la variabilidad de algunas actividades económicas, y la posibilidad de que el sector industrial genere algunas externalidades positivas. Lo anterior requiere un arancel aduanero lo más parejo posible para una asignación consecuente con las ventajas comparativas estáticas y dinámicas. Este arancel no necesita ser superior al 20% sobre todo si los altos costos de transportes ofrecen una protección adicional.³³

ix Concluir que si la propuesta de política de desarrollo industrial llama al uso discriminatorio de alguna herramienta, es al uso de subsidios discriminatorios para apoyar el "salto industrial hacia afuera" y no al uso de aranceles discriminatorios que implicaría retener una visión burocrática de desarrollo hacia adentro.

Enmiendas Específicas

Consecuente con los principios directores y con la estrategia de dinamismo externo propiciada por la Sofofa, caben algunas sugerencias que se expondrán sólo en términos generales en aras del espacio acotado.

i Perseguir una política cambiaria realista y estable. Desafortunadamente, ella ha sufrido severos e injustificados cambios en los últimos meses incompatibles tanto con el equilibrio interno, el externo y las señales requeridas para la estrategia de desarrollo recomendada aquí;

ii Volver a un arancel parejo de 20% para la mayor parte de las partidas arancelarias;

iii Establecer un drawback automático efectivo proporcional al arancel vigente (20 ó 35%) y al uso de insumos importables. Este drawback se aplicaría sólo sobre productos no tradicionales. Podría ser aún superior para la industria exportadora naciente con reducción lineal anual durante un período prudente (5 a 10 años).³⁴ La

33 I. Little, T. Scitovsky and MFG. Scott, *Industrialization and Trade in Some Developing Countries* (Oxford University Press, 1970).

34 En las áreas recomendadas por la Sofofa (manufacturas relacionadas con las exportaciones actuales) siempre que tengan ventajas comparativas dinámicas, un poco al estilo de Suecia, Noruega y Canadá. El futuro exportador de esos sectores y su limitado mercado interno impedirían el uso de un arancel. El costo aproximado de este drawback para el erario sería del equivalente de aproximadamente US\$ 200 millones si se elimina el cobre de este tratamiento, se supone un valor agregado promedio por los exportadores de 50%, y un arancel promedio de 20%.

forma que tome ese drawback debe ser consecuente con las normas internacionales relacionadas con el dumping. Debería ampliarse la cobertura del DL. 409 a la devolución de derechos pagados sobre insumos comprados internamente para eliminar la preferencia a los insumos importados que le da dicho decreto.

iv Dado que el conjunto de normas anteriores no produce la inflexión de la política arancelaria hacia la promoción deseada de exportaciones, sino sólo corrige parcialmente los sesgos antiexportadores de la política actual, el Gobierno debería adoptar una actitud más beligerante en cuanto a defender los intereses de los exportadores a la manera de los países orientales.³⁵ La labor de Pro-Chile, si bien loable, es insuficiente. El uso de otros mecanismos como tributarios, crédito y seguro de exportaciones de manufacturas sería también requerido; la inversión en infraestructura directamente relacionada con exportaciones sería bienvenida. La cobertura y agresividad en el uso de mecanismos alternativos deben ser a lo menos directamente proporcionales a la altura del arancel aduanero. La experiencia de distintas economías exitosas en sus estrategias exportadoras sugiere que los incentivos a exportaciones no pueden ser inferiores a aquellos dados a la sustitución de importaciones y que la asociación con el Gobierno ha sido beneficiosa. Esa experiencia también sugiere que el éxito exportador no pasa necesariamente por una fase sustituidora de importaciones y menos cuando ella se desarrolla detrás de una barrera protectora aun cuando ella sea moderada.

v También debe reconocerse que, en la práctica, el sistema devolutivo del (drawback) es menos eficiente que el sistema suspensivo (ingreso de los insumos libres de derechos). Esa ineficiencia crece además geométricamente con la altura del arancel promedio a los insumos (!). Los exportadores están sufriendo hoy las consecuencias de ese principio dada la altura del arancel: el funcionamiento del sistema de devolución deja mucho que desear. Consecuentemente, debería apoyarse todo esfuerzo de Pro-Chile y otros organismos en el sentido de crear o ampliar almacenes de exportación y eventualmente zonas francas o cualquier variante de esos sistemas.

vi Incentivar el uso de mano de obra desocupada con programas directamente relacionados con ese factor productivo. La solución de ese problema es compleja y su discusión traspasa el objetivo

35 La corrección del sesgo es sólo parcial al dejar al exportador en una situación parecida al de una situación de libre comercio mientras los sustitutos de importaciones siguen con una preferencia dada por el arancel parejo prevaleciente.

36 B. Balassa and Associates, *Development Strategies in Semi-Industrial Economics*, The Johns Hopkins University Press, 1962.

de este artículo.³⁷ Sin embargo, y a vía de ejemplo, se compara aquí el costo fiscal adicional de asegurar el salario mínimo a todos los desocupados con el drawback: el primero costaría el equivalente a US\$ 250 millones al año (adicionales al costo actual del PEM y POJH) mientras que el segundo alcanzaría al equivalente de US\$ 350 millones con aranceles de 35% y US\$ 200 con aranceles de 20%. ¿Es el peso fiscal más inmanejable para el programa de empleo que para el de drawback? Es ese costo inmanejable cuando el de la renovación de financieras y de deudas diversas ha costado entre US\$ 4.000 y US\$ 5.000 millones durante el año 1984.

vii La experiencia de los "trading companies" japoneses sugiere que podrían ser métodos eficaces para la exportación de un abanico amplio de productos menores por pequeñas y medianas empresas al permitir hacerlos beneficiarios de economías de escala en puntos tan variados³⁸ como la información, los contactos, los fletes, la promoción, etc.

viii Las normas nacionales antidumping deben existir, ser aplicadas con estrictez y parsimonia y por períodos limitados. La cobertura de su aplicación debe ser revisada al incluir hoy ítems que no presentan características de dumping (e. g. ropa de sport). La herramienta usada (sobretasa del 15%) tampoco es apropiada para enfrentar adecuadamente el dumping y debe ser adaptada primero para que la aplicación de la sobretasa sea discriminatoria o sea aplicada sólo a los países donde el dumping se origina y, segundo, para limitarlo más severamente no reconociendo como dumping las variaciones de precios debido a razones estacionales (ej. cierta ropa; anteojos de sol, etc.). Después de todo, gracias a dichas variaciones, Chile puede exportar frutas al hemisferio norte. Además, los precios de aforo establecidos por la Aduana requieren ser usados en forma extremadamente cuidadosa, lo que no siempre ha sido el caso. Ellos permitieron la generación discutible de sobretasas implícitas adicionales a las sobretasas antidumping o a los aranceles normales.

ix Debe aceptarse aranceles variables para la "estabilización" de actividades importantes que enfrentan fluctuaciones significativas en precios internacionales (e. g. trigo y azúcar); esas actividades deben ser estrictamente limitadas (dos o tres), y

x Revisión de excepciones difícilmente justificables como las partes y piezas para automóviles y los pertrechos de Fuerzas Armadas y Carabineros;

37 L. A. Riveros, Un Análisis sobre el problema del Empleo en Chile en la Década del 70, *Estudios de Economía*, Segundo Semestre 1984.

38 Entretelones, 23 de agosto al 5 de septiembre de 1984. Entrevista al señor Julio Dittborn.

xi Utilizar todo tipo de foro internacional para fortalecer el GATT especialmente frente a la particular prepotencia de la CEE. Me parece que ello es más importante que la discusión actual alrededor de la deuda externa dado que el valor presente del flujo de comercio es más significativo que la deuda externa (aun desde el punto de vista de Chile) y dado que en definitiva el crecimiento en el comercio externo es la condición sine qua non de crecimiento del bienestar y del repago de la deuda externa. Además, el Gobierno de Chile debe ser extremadamente agresivo en la obtención de concesiones en el exterior y en frenar afanes proteccionistas, especialmente en países vecinos. El carácter subsidiario del Estado de Chile no lo puede eximir de tal responsabilidad.

xii Aumentar el costo de alterar aranceles. Al menos deberían tener el mismo proceso institucional de un impuesto como el IVA. En este proceso, los consumidores y gremios representativos del comercio y de los exportadores deberían estar representados.

xiii Dar incentivos tributarios neutrales decrecientes a través del tiempo para industrias nacientes. Esos incentivos no necesitan ser arancelarios.

xiv Modificar la tributación indirecta (IVA, por ej.) de manera de castigar relativamente más el consumo suntuario y menos el imprescindible a la manera europea. Además de tener efectos redistributivos, también puede frenar la importación de bienes de la misma manera que un arancel.

Este conjunto de sugerencias forman parte de un todo coherente para una estrategia de desarrollo descrita en este artículo. Si bien son condiciones necesarias, no son suficientes para los objetivos anotados, y aun menos para otros perseguidos por la sociedad. Pero no pueden dejarse de lado bajo el pretexto que la prioridad deba ser dada a la solución de los problemas coyunturales.

ESTUDIO

PERSPECTIVAS DE LAS FINANZAS PUBLICAS EN EL SEXENIO 1984-1989*

Hernán Cheyre V.**

El control de las finanzas públicas ha sido un objetivo que permanentemente ha estado en la mira de los conductores de la política económica durante la última década. El comportamiento observado en esta materia a partir de 1974 refleja avances importantes. Sin embargo, el tema ha vuelto a suscitar interés como resultado del cambio de tendencia que se observa en las finanzas públicas a partir de 1981. La preocupación que surge está referida tanto al impacto que ello tiene sobre el gasto público, como a las consecuencias futuras que se derivan del mecanismo de financiamiento utilizado, que descansa fundamentalmente en el endeudamiento interno.

En este trabajo se proyecta la tendencia de las finanzas públicas para el sexenio 1984-1989, sobre la base del comportamiento observado en los últimos períodos. Los resultados muestran que la importancia relativa del pago de intereses y amortizaciones de la deuda interna se torna creciente en los sucesivos períodos, lo que desemboca en un déficit neto cada vez mayor. A su vez, ello da origen a requerimientos de nuevo endeudamiento progresivamente mayores, retroalimentándose el sistema, lo que conduce a una situación explosiva.

I Introducción

Uno de los problemas más serios que debió enfrentar la economía chilena en el período 1971-1973 fue el significativo aumento

* Centro de Estudios Públicos, 11 de julio de 1984. Una versión anterior de este trabajo fue publicada por el CEP como Documento de Trabajo N° 29, agosto, 1984.

** Ingeniero Comercial, Universidad Católica de Chile; Master en Economía, Universidad de Chicago. Profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

experimentado por la tasa de inflación. Medida por las variaciones del IPC entre los meses de diciembre de cada año, ésta pasó de 22,1% en 1971 a 163,4% en 1972, habiendo finalizado en el año 1973 con 508,1%. Entre las causas de este fenómeno es indiscutible que el déficit fiscal tuvo una participación protagónica. Expresado como porcentaje del PGB, éste evolucionó desde 2,7% en 1970 a 24,7% en 1973.

En consideración a los efectos que ello tuvo sobre la economía del país, no es de sorprender que uno de los objetivos prioritarios de la política económica a partir del último trimestre de 1973 haya sido el control de la inflación. Por ello, los esfuerzos estuvieron encaminados a controlar el déficit fiscal, lo que básicamente requería disminuir el nivel de gasto.

Sin embargo, el control de la inflación no fue el único motivo por el cual se planteó el objetivo de contraer el gasto público. Debe considerarse también que, en concordancia con el sistema económico que empezaba a implementarse, se perseguía disminuir la participación del Estado en la economía. Y uno de los caminos que conducían a ello era la disminución del gasto fiscal.

Habiendo transcurrido una década, es innegable que se tuvo éxito en el control del déficit. El desequilibrio negativo equivalente al 24,7% del PGB que se había alcanzado en 1973, fue disminuyendo considerablemente en los períodos sucesivos, habiéndose transformado incluso en un superávit entre los años 1979 y 1981.

Pero no puede decirse lo mismo respecto del nivel de gasto público. Pese a los esfuerzos realizados, la importancia del gasto efectuado por el sector público como proporción del PGB continúa siendo elevada.

Con todo, no puede desconocerse que durante la última década hubo avances importantes en estas materias respecto de la situación que se observaba con anterioridad.

Sin perjuicio de lo señalado, el tema ha vuelto a cobrar trascendencia, y ello obedece a la evolución del déficit en los últimos períodos. En efecto, luego de que las finanzas públicas alcanzaran una situación superavitaria en los años 1979 y 1980, al año siguiente hubo un virtual equilibrio, y a partir de 1982 el déficit se ha incrementado paulatinamente. Aunque las cifras fiscales no han sido publicadas, hay información disponible para una definición más amplia del sector público.² De acuerdo a este concepto, el déficit habría alcanzado el 2,6% del PGB en 1982 y el 2,8% durante 1983. Cabe agregar que para el año pasado el convenio suscrito con el FMI estipulaba

1 Ver *Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública*, Ministerio de Hacienda, octubre 1982, pág. 83.

2 Informes de la gestión financiera del sector público, emitidos por la Contraloría General de la República. Ver págs. 142 y 143 de este trabajo.

como meta un máximo de 2,6% del PGB, cifra que para 1984 se incrementó a 4,5%, con posibilidades de aumentar en 0,8 punto porcentual adicional. Aunque el concepto de sector de público utilizado por el FMI es más amplio que los otros señalados,³ se observa claramente una tendencia ascendente.

La preocupación que de ahí surge está referida no sólo al impacto que ello tiene sobre el nivel de gasto público, sino que también a las consecuencias futuras que se derivan del mecanismo de financiamiento utilizado. A diferencia de lo que había sido tradicional en Chile, en que el déficit era financiado a través de la creación de dinero —con los consiguientes efectos sobre la tasa de inflación—, ahora se recurre progresivamente al endeudamiento con el sector privado, por la vía de emitir títulos de deuda pública.

Si bien este mecanismo no provoca inflación —como ocurrió dramáticamente en los primeros años de la década del setenta—, tampoco está exento de inconvenientes. En primer lugar, la colocación de pagarés en el mercado tiene como contrapartida directa una contracción del crédito disponible para el sector privado, generándose presiones al alza en la tasa de interés, con su correspondiente efecto sobre el gasto privado. En segundo término, dado que los títulos de deuda devengan intereses y deben ser amortizados, se generan presiones para un mayor gasto futuro. Esto último puede desembocar en mayores impuestos, en una contracción del gasto público en otros rubros, a efectos de desviar recursos hacia el servicio de la deuda, o bien en una mayor tasa de inflación.

El objetivo de este trabajo es proyectar la tendencia de las finanzas públicas para el sexenio 1984-1989, tomando como base el comportamiento observado en los últimos períodos y considerando mecanismos de ajuste alternativos en los próximos años.

En la sección II se discute la definición de la base más apropiada para efectuar las proyecciones. La sección III contiene la metodología empleada para proyectar y en la sección IV se presentan los resultados. Finalmente, en la sección V se establecen algunas conclusiones generales.

II Concepto de Gasto Público utilizado en la Proyección

II.1 Antecedentes Generales

A los problemas propios de una proyección, en este caso debe agregarse la dificultad de encontrar una base adecuada para proyectar. Ello radica simplemente en que el concepto de "gasto público" es lo suficientemente amplio como para que pueda haber más de una definición con respecto a esta variable.

La forma más simple de abordar el tema es recurrir a las cuen-

3 Se incluyen las empresas públicas no financieras.

tas de ingresos y gastos fiscales. Como lo indica su nombre, el concepto está restringido al sector público centralizado. Por tanto, no incluye las instituciones descentralizadas ni las empresas públicas.

La evolución de estas variables a partir de 1974 —y hasta el último período disponible— se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro II.1
Cuentas Fiscales como Porcentaje del PGB^a

Año	Gasto Total	Servicio Deuda	Gasto excluido Servicio Deuda	Déficit
	1	2	3	4
1974	30,6	3,4	27,2	9,3
1975	28,7	5,6	23,1	3,4
1976	25,8	5,7	20,1	2,3
1977	24,5	3,7	20,8	1,7
1978	23,8	3,5	20,3	0,8
1979	22,9	3,5	19,4	-0,4
1980	22,9	2,5	20,4	-3,0
1981	24,7	1,4	23,3	-1,7
1982 ^b	28,6	2,0	26,6	2,4

Fuente: Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública, Dipres, 1982.

- a Las cifras en dólares se convirtieron a pesos utilizando el tipo de cambio bancario promedio publicado por el Banco Central.
- b Cifras provisorias. Están basadas en información de *Indicadores Económicos y Sociales 1960-1982*, Banco Central de Chile, y expresadas en moneda nacional utilizando el mismo procedimiento que la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

A partir de las cifras presentadas, se observa claramente que ha habido una disminución en la importancia relativa del gasto total, pero la situación empieza a revertirse a partir de 1981. Sin perjuicio de lo anterior, en materia de déficit fiscal se observa un avance de importancia a través del período. De hecho, se logró transformar un déficit significativo —como el que se había alcanzado en 1973—, en una situación superavitaria a fines de la década del setenta.

Sin embargo, debido a las limitaciones que impone el operar con una definición tan restrictiva de gasto para referirse al sector público, Marshall (1981) hizo una estimación ampliando el concepto de gasto público. Básicamente, el trabajo consideró el conjunto de instituciones incluidas en la Ley de Administración Financiera del Estado a noviembre de 1975, excluyéndose de ella las municipalidades, las empresas públicas, las universidades y algunas institucio-

nes menores donde no se disponía de información para todo el período.

El cuadro II.2 contiene los resultados básicos de dicho estudio, expresados como porcentaje del PGB:

Cuadro II.2

Gasto Público como Porcentaje del PGB

Año	Gasto Total 1	Servicio Deuda 2	Gasto excluido Servicio Deuda 3
1969	36,3	2,3	34,0
1970	40,6	2,6	38,0
1974	39,6	3,5	36,1
1975	38,8	5,7	33,1
1976	33,7	5,8	27,9
1977	32,4	3,7	28,7
1978	31,8	3,6	28,2
1979	30,3	3,6	26,7

Fuente: Marshall (1981).

A diferencia de las cuentas fiscales presentadas en el cuadro II.1, en este caso se observa una disminución bastante más marcada en el gasto público. Obviando el servicio de la deuda —que en el fondo no presenta diferencia en ambos casos—, la discrepancia proviene de los otros componentes del gasto. Nótese que no se trata sólo de magnitudes globales distintas, sino que además puede apreciarse un cambio a través del período en la relación Gasto Fiscal/Gasto Público.⁴

Pese a que el trabajo reseñado representa un avance importante en la materia, un estudio reciente de Cheyre y Symon (1984) lo amplía en dos sentidos. En primer lugar, se incluye a las municipalidades, cuya importancia relativa fue creciendo en el transcurso de la década 1974-1983. En segundo término, se prolonga la serie hasta el año 1983.⁵

Los resultados de dicho estudio se presentan en el cuadro II.3 de la página siguiente.

De la columna 2 se desprende que la tendencia del gasto público hasta el año 1979 es similar a la que se observa en Marshall

4 Para una explicación de este punto, ver Marshall (1981).

5 Hay también otras diferencias, que son de carácter metodológico.

Cuadro II.3

Año	1	2	3	4	5
1974	3.327,2	36,2	497.033,6		2,0
1975	11.987,2	33,8	405.176,8	-18,5	2,2
1976	40.183,2	31,2	387.393,9	-4,4	4,6
1977	89.166,8	31,0	422.249,4	9,0	3,0
1978	149.174,5	30,6	451.268,7	6,9	3,5
1979	222.074,3	28,8	459.133,5	1,7	3,2
1980	309.587,6	28,8	496.378,0	8,1	4,6
1981	388.938,3	30,2	549.058,8	10,6	7,0
1982	442.692,2	36,0	561.592,7	2,3	9,5
1983	523.741,4	33,9	523.741,4	-6,7	8,1

Fuente: Cheyre y Symon (1984).

Columna 1: Gasto total excluido servicio de la deuda, en millones de pesos de cada año.

Columna 2: Gasto total excluido servicio de la deuda, como porcentaje del PGB.

Columna 3: Gasto total excluido servicio de la deuda, en millones de pesos de 1983. (Deflactor implícito del PGB.)

Columna 4: Variación porcentual de 3 respecto del año anterior.

Columna 5: Gasto en municipalidades, como porcentaje del PGB.

(1981). Ello se torna más nítido al descontar la columna (5). No obstante, justamente a partir del último año de la serie considerada en Marshall (1981), la tendencia comienza a revertirse. De hecho, las cifras indican que en el bienio 1982-1983 la situación es comparable a la observada en el período 1974-1975.

La variación más importante ocurre, sin duda, en el año 1982. Nótese que pese a haber caído el PGB en 14,3%, el gasto público creció en 2,3% en términos reales. Obviamente, ello explica el alza de 5,8 puntos porcentuales observada en la participación del gasto público como fracción del PGB, y que significó casi igualar la tasa alcanzada en 1974.

En todo caso, valga destacar que a diferencia del año 1975, en que la caída de 18,5% en el gasto público ocurrió junto a una caída de 12,9% en el PGB, el incremento en el gasto público observado durante 1982 (2,3%) ocurrió junto a una disminución de 14,3% en el PGB.

Finalmente, las cifras de la columna 3 muestran que el nivel de gasto público alcanzado en 1983 excede el del año 1974 en 5,4%.

II.2 Base utilizada en la Proyección

Por las razones señaladas en la sección anterior, es conveniente utilizar una definición de gasto público más amplia que la derivada de las solas cuentas fiscales. En ese sentido, la definición utilizada por Cheyre y Symon (1984) parece ser más apropiada para los propósitos perseguidos.

Sin embargo, para efectos de proyectar los déficit (superávit) es necesario contar además con un sistema de cuentas que sea compatible con lo anterior.

Pese a que las cuentas oficiales nunca se han publicado bajo una definición de gasto público más amplia, como la mencionada en un párrafo anterior, el informe de la Contraloría General de la República correspondiente a 1983⁶ publica un análisis comparativo de la gestión financiera del sector correspondiente al periodo 1979-1983, que está en esa dirección. Para homogeneizar la serie, en dicho análisis se utiliza el concepto económico de Gobierno General, que incluye a los servicios e instituciones centralizados, descentralizados, previsionales y municipales. No están incluidas las instituciones financieras del sector ni las empresas públicas, como tampoco están incorporadas las universidades. Es decir, se trata de una clasificación prácticamente coincidente con la empleada por Cheyre y Symon (1984). No obstante, puede haber diferencias en la forma de consolidar algunas partidas de ingresos y gastos.

Lo importante es que detrás del concepto de Gobierno General utilizado por Contraloría, hay un sistema de cuentas consistente, que tiene como contrapartida flujos efectivos de recursos. Esto último es fundamental para efectuar las proyecciones. Por ello, esa es la base que se utiliza en este trabajo.⁷

El cuadro II.4 contiene el resumen de la información publicada por Contraloría, y se presenta de la misma forma que tendrán las proyecciones. En el cuadro II.5 están los rubros más importantes expresados como porcentaje del PGB.

III Metodología para efectuar las Proyecciones

III.1 Aspectos Básicos

La principal dificultad que se enfrenta al intentar una proyección de las finanzas públicas, es la de acotar los grados de libertad con que cuenta la autoridad para tomar sus decisiones al respecto.

En el caso de la balanza de pagos, por ejemplo, las principales variables tienen un comportamiento que no puede ser afectado por

6 Ver Informe de la Gestión Financiera Sector Público, Ejercicio Presupuestario Año 1983, *Contraloría General de la República*, pág. 25.

7 Las instituciones incluidas en esta definición se presentan en el Anexo N° 1.

Cuadro II.4

Evolución de las cuentas del Gobierno General^a 1979-1983
(Cifras en millones de pesos de cada año)

	1979	1980	1981	1982	1983
Ingresos	286.468,1	407.171,9	506.720,1	516.035,2	522.880,1
De operación	32.715,7	49.419,0	61.814,2	65.709,9	69.031,1
Imposic. previs.	40.730,3	59.438,6	53.254,4	32.603,1	37.206,2
Tributarios	166.557,1	243.091,9	291.953,5	285.298,2	341.717,1
Venta activos	10.114,3	7.341,7	17.893,2	50.283,3	17.717,2
Recup. préstamos	4.818,6	8.343,4	9.020,3	8.141,4	13.026,1
Transferencias	12.218,2	15.179,8	29.191,0	22.319,3	13.375,9
Otros ingresos	18.228,9	19.766,2	36.697,4	38.785,2	27.532,6
Años anteriores	1.085,0	4.591,3	6.896,1	12.894,8	3.273,9
Gastos	239.407,2	325.946,1	458.510,3	531.647,3	537.813,4
En personal	63.423,3	82.673,6	102.040,3	113.097,4	124.768,1
Bienes y Serv. de Cons.	23.020,7	28.392,8	38.703,0	43.886,6	56.817,7
Bienes y Serv. de Prod.	92,9	1.354,7	1.529,8	3.118,3	3.756,2
Prestac. previsionales	54.020,2	74.788,2	101.233,5	127.902,2	147.242,1
Transf. corrientes	49.643,6	74.108,7	139.579,8	157.354,9	120.223,1
Gtos. serv. traspasados			313,6	1.896,4	1.671,6
Inversión real	24.857,6	29.673,7	36.304,1	28.433,5	37.918,8
Inversión financiera	9.069,9	18.011,6	26.577,7	41.670,3	17.274,8
Transf. de capital	1.492,8	1.846,6	1.151,4	1.195,4	3.234,3
Años anteriores	4.120,6	6.115,2	5.746,3	6.218,7	5.774,0
Intereses dda. pública	9.665,6	8.981,0	5.330,8	6.873,6	19.132,7
Déficit Bruto	(47.060,9)	(81.225,8)	(48.209,8)	15.612,1	14.933,3
Amortizaciones	24.366,4	45.517,2	48.971,2	16.567,6	28.183,0
Déficit Neto	(22.694,5)	(35.708,6)	761,4	32.179,7	43.116,3

Fuente: Contraloría General de la República, Informe de la Gestión Financiera Sector Público. Año 1983.

a Corresponde a la ejecución presupuestaria de ingresos y gastos devengados consolidados en moneda nacional.

las decisiones de política —precio del cobre, tasa de interés internacional—, otras evolucionan de acuerdo a un cierto patrón a través del tiempo —volumen físico de exportaciones—, y por último, están aquellas que permiten cerrar el sistema, como es el caso de las reservas internacionales. En este contexto, los grados de libertad con que se cuenta para efectuar las proyecciones están limitados a un número reducido de variables.

Sin embargo, la situación es diferente al referirse a las finanzas públicas. La razón es simplemente que la mayor parte de las variables involucradas están sujetas al control de quien toma las decisiones. En el extremo, la restricción presupuestaria podría ser manejada al arbitrio de la autoridad, recurriéndose al impuesto inflación y al endeudamiento.

Cuadro II.5

Evolución de las Cuentas del Gobierno General 1979-1983
(Cifras expresadas como porcentaje del PGB)

	1979	1980	1981	1982	1983
Ingresos	37,1	37,9	39,3	42,0	33,8
De operación	4,2	4,6	4,8	5,3	4,5
Imposic. previs.	5,3	5,5	4,1	2,7	2,4
Tributarios	21,6	22,6	22,7	23,2	22,1
Otros	6,0	5,1	7,7	10,8	4,8
Gastos	31,0	30,3	35,6	43,3	34,8
En personal	8,2	7,7	7,9	9,2	8,1
Bienes y servicios	3,0	2,7	3,1	3,9	3,9
Prestac. previsión	7,0	7,0	7,9	10,4	9,5
Transferencias ctes.	6,4	6,9	10,8	12,8	7,8
Inversión real	3,2	2,8	2,8	2,3	2,4
Intereses dda. pública	1,3	0,8	0,4	0,6	1,2
Otros	1,9	2,4	2,7	4,1	1,9
Déficit Bruto	(6,1)	(7,6)	(3,7)	1,3	1,0
Amortizaciones	3,2	4,2	3,8	1,3	1,8
Déficit Neto	(2,9)	(3,4)	0,1	2,6	2,8

Fuente: Cuadro II.4

Para abordar el problema señalado en el párrafo anterior, el elemento básico de este trabajo consiste en proyectar la tendencia de las finanzas públicas, sobre la base del comportamiento que han experimentado los distintos componentes en los últimos períodos. De esta forma, lo que se pretende destacar es el impacto que pueden tener en las finanzas públicas de los próximos períodos, dos eventos: la reforma previsional, por un lado, y el efecto acumulativo del financiamiento del déficit a través del endeudamiento, por otro.

En este sentido, las proyecciones que se presentan en el estudio no deben ser consideradas como un "pronóstico" de lo que va a ocurrir. Más bien deben ser interpretadas como lo que sucedería si no se efectúan los ajustes requeridos.

Desde el punto de vista metodológico, el aspecto básico del estudio consiste en clasificar las cuentas de ingresos y gastos en 4 grupos:

- 1 Cuentas que están relacionadas al PGB en forma estable.
- 2 Cuentas que se determinan exógenamente.
- 3 Cuentas que son variables de política.
- 4 Cuentas que se determinan endógenamente.

III.2 Cuentas Relacionadas al PGB en Forma Estable

Si bien todas las variables pertinentes evolucionan en último término de acuerdo a decisiones de política, el análisis de las cifras muestra que hay una serie de cuentas que se comportan de un modo similar al PGB. Obviamente, ello no obsta a que tengan una varianza positiva, dentro de rangos razonables.

Dado que cualquier definición que se utilice para efectuar esta clasificación será necesariamente arbitraria, el criterio adoptado en el trabajo consiste en incluir en esta clasificación aquellas variables que han mostrado un comportamiento relativamente estable, no esperándose que haya cambios de política en los períodos cubiertos por la proyección.

El cuadro III.1 contiene las cuentas consideradas en esta clasificación. Se incluye la relación promedio con el PGB durante el período 1979-1983.

Estas cifras constituyen la base de proyección para las respectivas cuentas, aun cuando en casos particulares se emplearon supuestos alternativos. Estos aparecen especificados en los distintos escenarios que se consideraron para la proyección.

III.3 Cuentas Determinadas Exógenamente

Bajo esta clasificación se incluyen las cuentas relativas a mate-

Cuadro III.1

Cuentas Relacionadas al PGB
(Cifras expresadas como % del PGB)

Cuentas	Promedio 1979-1983	
Ingresos	De operación	4,7
	Tributarios	22,4
	Venta activos	1,7
	Recup. préstamos	0,7
	Transferencias	1,6
	Otros ingresos	2,4
	Años anteriores	0,4
Gastos	En personal	8,2
	Bienes y servicios de consumo	3,2
	Bienes y servicios de producción	0,1
	Inversión financiera	1,9
	Transferencias de capital	0,2
	Años anteriores	0,5

Fuente: Cuadro II.4

rias previsionales. Estando estipuladas las tasas de cotización para los imponentes, y habiéndose definido el marco de las prestaciones, es posible proyectar la evolución de las imposiciones y de las prestaciones previsionales para los próximos períodos. Obviamente, ello tiene validez en la medida que no se introduzcan modificaciones de fondo en los mecanismos que determinan los ítems correspondientes.

Cabe recordar que como consecuencia de la reforma previsional promulgada en 1981, que transformó el sistema de reparto en uno de capitalización individual, el Estado se hizo cargo de las prestaciones correspondientes al sector pasivo de ese instante, además de las personas que optaron por permanecer en el sistema antiguo. En materia de ingresos, éstos quedaron limitados a las imposiciones canceladas por el sector que se mantiene en el sistema antiguo.

Lo anterior hace fácilmente previsible un déficit de importancia en la materia. Considerando la relevancia de las cifras envueltas, se estimó de interés referirse al sector previsional en forma separada.

En primer lugar, es conveniente tomar como punto de referencia la evolución del sector en el período 1979-1983. Las cifras se presentan en el cuadro III.2.

Es importante hacer notar el quiebre en la tendencia que se observa a partir de 1981. En ese año el déficit no fue mayor puesto que el sistema comenzó a operar recién durante el segundo semestre. Sin embargo, a partir de 1982 el problema se torna más evidente.

Cuadro III.2

Evolución Sector Previsional (Cifras en millones de pesos de cada año y como porcentaje del PGB)

	1979		1980		1981		1982		1983	
Imposic.	40.730,3	5,3	59.438,4	5,5	53.254,4	4,1	32.603,1	2,7	37.206,2	2,4
Prestac.	54.020,2	7,0	74.788,2	7,0	101.233,5	7,9	127.902,2	10,4	147.242,1	9,5
Déficit	13.289,9	1,7	15.349,6	1,5	47.979,1	3,8	95.299,1	7,7	110.035,9	7,1

Fuente: Cuadro II.4.

Las cifras presentadas permiten apreciar, además, la magnitud del desequilibrio en el sistema. Durante los últimos años se observa que el déficit del sector ha excedido incluso el desequilibrio presupuestario global del sector público. El cuadro III.3 contiene la información pertinente.

Para proyectar las cuentas relevantes en materia previsional, se tomó como base un documento de trabajo elaborado por funcionarios del Ministerio del Trabajo, del Ministerio de Hacienda y de Ode-

Cuadro III.3

Incidencia del Sistema Provisional en el Déficit Global
(Cifras expresadas como porcentaje del PGB)^a

	1979	1980	1981	1982	1983
Déficit neto global	2,9	3,3	0,1	2,6	2,8
Déficit sist. previsional	1,7	1,5	3,8	7,7	7,1
Déficit neto excl.	4,6	4,8	3,7	5,1	4,3
Sistema previsional					

Fuente: Cuadro II.4.

a Las cifras destacadas en negro indican un superávit.

plán, en enero de 1984. Entre otras cosas, dicho estudio contiene un análisis detallado de la situación de las principales Cajas que conforman el sistema antiguo,⁸ lo que permite extraer la tendencia de las imposiciones y de las prestaciones en las instituciones correspondientes.

Con el objeto de adecuar las cifras de ese documento a la base que se utiliza en este estudio, se tomaron como punto de referencia para el año 1983 los valores informados por la Contraloría General de la República⁹ en cada caso, y a esas cifras se les aplicó la tasa de variación implícita en el documento aludido para el período 1984-1989.

Es innegable que por esta vía se puede estar cometiendo errores que, según el caso, tienden a subestimar o a sobreestimar las cifras. Sin embargo, se adoptó este método en aras de una consistencia con el resto del sistema.

Con respecto a las imposiciones, la metodología consistió en dividir las Cajas en 3 grupos:

- I Caja de Previsión de Empleados Particulares, Servicio de Seguro Social, Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas y Caja de Previsión de la Marina Mercante.
- II Caja de Previsión de la Defensa Nacional y Dirección de Previsión de Carabineros.
- III Resto.

8 Caja de Previsión de Empleados Particulares, Servicio de Seguro Social, Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas y Caja de Previsión de la Marina Mercante Nacional.

9 Ver Estados de la Gestión Financiera del Sector Público, Contraloría General de la República.

Para las Cajas de los grupos I y III —que en materia de imposiciones representaban el 84% del total en 1983—, el valor base de ese año se ajustó de acuerdo a la tasa de variación implícita en el estudio referido. El valor base de las Cajas del grupo II se mantuvo constante en términos reales para el período considerado.

En materia de prestaciones se utilizó básicamente el mismo método. La diferencia está constituida por el tratamiento que se dio a las prestaciones de salud otorgadas por el Ministerio del ramo, y a las prestaciones de cargo del Tesoro Público. En estos casos se mantuvo constante en términos reales el valor correspondiente a 1983.

Por último, se consideró como un ítem especial el Bono de Reconocimiento que corresponderá pagar a los afiliados a las AFP que jubilen en el período estimado. Para este efecto, se adoptaron los valores presentados en el documento del Ministerio del Trabajo a que se ha hecho referencia.

El cuadro III.4 contiene la información relevante que resume lo señalado en los párrafos anteriores:

Cuadro III.4

Proyección Cuentas Previsionales: 1984-1989
(Cifras en millones de pesos de 1983 y como porcentaje del PGB proyectado^a)

	1984		1985		1986		1987		1988		1989	
Imposic.	36.370	2,2	35.731	2,1	35.131	2,0	34.567	1,8	34.039	1,7	33.544	1,6
Prestac.	166.557	10,3	168.147	9,9	170.085	9,5	172.038	9,2	174.009	8,8	179.997	8,5
Déficit	130.187	8,1	132.416	7,8	134.954	7,5	137.471	7,4	139.970	7,1	142.453	6,9
Bono de												
Reconoc.	2.800		2.800		4.240		7.800		9.700		10.800	

a Se proyectó un crecimiento en el PGB de 5% para cada año del sexenio 1984-1989.

III.4 Cuentas que son Variables de Política

En esta clasificación fueron incluidas dos variables: la inversión real y las transferencias corrientes.

Como se desprende del cuadro II.4, la tasa de inversión real del Gobierno General durante el período 1979-1983 alcanzó un promedio de 2,7%. A su vez, las transferencias corrientes mostraron un promedio de 8,9% en el mismo período.

Con respecto a lo primero, es una decisión de política para los próximos años el aumentar la tasa de inversión del sector público. Obviamente, esto incluye tanto a las empresas públicas como a las

instituciones que conforman la denominación Gobierno General. En relación a lo último, las proyecciones de este estudio consideran una tasa de inversión de 3,5% en cada año del período 1984-1989. Aunque se trata de una cifra arbitraria, pretende incorporar el efecto de incrementar dicha tasa en un 30% respecto de lo que fue el promedio durante el período 1979-1983.

En cuanto a las transferencias corrientes —que básicamente están referidas a los programas de subsidios y de subvenciones— se consideró como punto de partida una tasa pareja equivalente al 8,5% del PGB en cada uno de los años estimados en la proyección. Sin embargo, en algunos de los escenarios considerados, este ítem se dejó como variable de ajuste, y por esta razón presenta valores cambiantes a través del período.

III.5 Cuentas Determinadas Endógenamente

Este concepto incluye las cuentas que actúan como variable de ajuste en el proceso, y aquellas que son influidas por las primeras. En base a lo que se incluyó en las clasificaciones anteriores, en este caso cabe considerar únicamente las cuentas vinculadas a la deuda pública: endeudamiento, amortizaciones e intereses.

En este trabajo la variable de ajuste es el endeudamiento, que a su vez repercute en los pagos futuros de intereses y en las amortizaciones.

Sin embargo, a objeto de una mayor precisión en la materia, fue necesario definir un criterio que hiciera posible separar el ajuste entre endeudamiento interno y externo.

En materia de endeudamiento externo se consideraron escenarios alternativos, en atención a las dificultades que se espera enfrentar en la obtención de nuevos créditos. Así, una de las alternativas supone que la deuda externa real —expresada en dólares— se mantiene constante durante el período 1984-1989, y otro escenario —más restrictivo— considera que la deuda externa nominal permanece inalterada.¹⁰ Con respecto a los nuevos créditos externos contraídos, se supuso una tasa de interés de 10%, a 8 años plazo, con 3 años de gracia para el capital.

Considerando lo anterior, el ajuste de las cuentas se hace recaer definitivamente en el endeudamiento interno. Se supuso la emisión de pagarés a 10 años plazo, amortizables anualmente en partes iguales, con una tasa de interés real de 7%. En uno de los escenarios se sensibiliza el ejercicio suponiendo una tasa de interés real de 5%.

En relación al pago de amortizaciones e intereses, es necesario considerar también los compromisos derivados del stock de deuda vigente al 31 de diciembre de 1983. Dado que no fue posible obte-

10 Para efectos de este trabajo, la deuda externa del Gobierno General se define como la suma de los compromisos de deuda de responsabilidad fiscal más lo que corresponde a los servicios públicos autónomos.

ner información oficial respecto del calendario de pagos para los próximos años correspondiente a las deudas de arrastre, hubo que hacer algunos supuestos.

En lo que se refiere a deuda externa, se consideró como saldo al 31 de diciembre de 1983 la cifra informada por Contraloría General de la República, bajo el nombre de "deuda externa directa del sector público". A esa fecha el monto ascendía a US\$ 1.385,8 millones.¹¹ Para efectos de este estudio la cifra se aproximó a US\$1.400 millones.

En cuanto al calendario de pagos de intereses y amortizaciones correspondiente a dicho stock de deuda, se tomó como base la información publicada por el Banco Central al respecto.¹² Concretamente, se hizo un ajuste a la serie que resulta de sumar los compromisos derivados de la deuda de responsabilidad fiscal más la de los servicios autónomos.

El resultado de considerar en conjunto el servicio de la deuda de arrastre más los nuevos créditos contraídos, se presenta en el Anexo N° 2.

Con respecto al stock de deuda interna vigente al 31 de diciembre de 1983, se consideró la cifra consignada por Contraloría General de la República para el rubro "deuda interna directa del sector público" (\$ 355.517 millones).¹³ Sin embargo, a dicho valor se le descontaron \$ 100.000 millones, correspondientes a una transferencia que hiciera el Fisco al Banco Central, mediante la entrega de pagarés de la Tesorería General de la República.¹⁴ La razón para no considerar esa suma en este estudio es que se trata de documentos a muy largo plazo (25 años), provenientes de una operación realizada con fines netamente contables.

Dado que no se disponía de información relativa al calendario de pagos de los intereses y amortizaciones correspondientes al stock de deuda vigente, fue necesario realizar algunos supuestos. Con respecto a la tasa de interés, se consideró un 7% real anual. En relación a las amortizaciones, se hizo el supuesto de que el stock vigente al 31 de diciembre de 1983 se amortizaba en cuotas iguales durante 10 períodos.

Como el endeudamiento interno es la variable de ajuste en el esquema de este trabajo, los pagos de intereses y amortizaciones difieren en los distintos escenarios considerados.

11 Informe de la Gestión Financiera del Sector Público, año 1983, pág. 50.

12 Banco Central, *Deuda Externa de Chile*, 1982, pág. 28.

13 Informe de la Gestión Financiera del Sector Público, año 1983, pág. 50.

14 Artículo 39 de la Ley N° 18.267 del 2 de diciembre de 1983.

IV Proyecciones para el Sexenio 1984-1989

IV.1 Antecedentes Generales

Tal como se señaló en la sección III, las proyecciones de este trabajo están basadas en una estimación de la tendencia de las finanzas públicas, en virtud de la forma como han evolucionado en los últimos períodos.

Para este efecto, se han considerado 5 escenarios alternativos. Los tres primeros apuntan básicamente a proyectar tendencias, mientras que los dos últimos ilustran la magnitud del ajuste requerido para situar el déficit en un cierto nivel predeterminado. Como variable de ajuste se escogió el ítem transferencias corrientes.

Los escenarios considerados difieren en cuanto a los supuestos utilizados para proyectar ciertas cuentas en particular. Aun cuando éstos son fundamentalmente los señalados en la sección anterior, se introducen algunas modificaciones con el objeto de sensibilizar el análisis.

A continuación se presentan los supuestos generales, válidos para todos los escenarios, y luego se especifican los supuestos particulares pertinentes en cada caso,

IV.2 Supuestos Generales

En primer lugar, cabe señalar que se consideró para todo el período un crecimiento anual de 5% en el PGB.

Los supuestos comunes a todos los escenarios, expresados como porcentaje del PGB, son los siguientes:

Ingresos	De operación	4,7%
	Venta activos	1,0%
	Recuperación préstamos	0,7%
	Transferencias	1,6%
	Otros ingresos	2,4%
	Años anteriores	0,4%
Gastos	En personal	8,2%
	Bienes y servicios de consumo	3,2%
	Bienes y servicios para producción	0,2%
	Inversión financiera	1,9%
	Inversión real	0,2%
	Transferencias de capital	0,5%
	Años anteriores	3,5%

En materia previsional, se consideran las cifras explicitadas en la sección III.

IV. 3 Descripción de Escenarios

Escenario I	1 Ingresos Tributarios	22	%	PGB
	2 Transferencias corrientes	8,5	%	PGB
	3 Tasa interés deuda interna	7	%	PGB
	4 Deuda externa real constante			
	5 Variable de ajuste: endeudamiento interno			
Escenario II	1 Ingresos Tributarios	22	%	PGB
	2 Transferencias Corrientes	8,5	%	PGB
	3 Tasa interés deuda interna	5	%	
	4 Deuda externa real constante			
	5 Variable de ajuste: endeudamiento interno			
Escenario III	1 Ingresos Tributarios	20	%	PGB
	2 Transferencias Corrientes	8,5	%	PGB
	3 Tasa interés deuda interna	7	%	
	4 Deuda externa nominal constante			
	5 Variable de ajuste: endeudamiento interno			
Escenario IV	1 Ingresos Tributarios	22	%	PGB
	2 Tasa interés deuda interna	7	%	
	3 Deuda externa real constante			
	4 Déficit neto: 5% PGB en cada período			
	5 Variable de ajuste: transferencias corrientes			
Escenario V	1 Ingresos Tributarios	22	%	PGB
	2 Tasa interés deuda interna	7	%	PGB
	3 Deuda externa real constante			
	4 Déficit neto: 1984: 5% PGB; 1985: 4% PGB, 1986: 3% PGB; 1987: 2% PGB; 1988: 1% PGB; 1989: 0			
	5 Variable de ajuste: transferencias corrientes			

IV.4 Resultados

Los cuadros IV.1 a IV.10 contienen los resultados obtenidos para los 5 escenarios que se consideraron.

Cuadro IV.1
Proyecciones Escenario I
(Cifras en millones de pesos de 1983)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Ingresos	568.873	594.861	622.215	651.005	681.299	713.167
Operación	76.304	80.119	84.125	88.331	92.748	97.385
Imposiciones	36.370	35.731	35.131	34.567	34.039	33.544
Tributarios	357.166	375.025	393.776	413.464	434.138	455.845
Vta. Activos	16.235	17.047	17.899	18.794	19.734	20.720
Recup. préstamos	11.364	11.933	12.529	13.156	13.813	14.504
Transferencias	25.976	27.275	28.638	30.070	31.574	33.152
Otros Ingresos	38.964	40.912	42.957	45.105	47.360	49.729
Años anteriores	6.494	6.819	7.160	7.518	7.893	8.288
Gastos	620.766	648.176	678.323	711.464	744.436	777.911
Personal	133.126	139.782	146.771	154.109	161.815	169.906
Bs. y Serv. de Cons.	51.951	54.549	57.276	60.140	63.147	66.305
Bs. y Serv. de Prod.	3.247	3.409	3.580	3.759	3.947	4.144
Prest. Provisionales	166.557	168.147	170.085	172.038	174.009	175.997
Bono Reconocimiento	2.800	2.800	4.240	7.800	9.700	10.800
Transf. corrientes	137.996	144.896	152.141	159.748	167.735	176.122
Inversión real	56.822	59.663	62.646	65.778	69.067	72.521
Inversión financiera	30.846	32.388	34.008	35.708	37.494	39.368
Transf. de capital	3.247	3.409	3.580	3.759	3.947	4.144
Años anteriores	8.117	8.523	8.949	9.397	9.867	10.360
Intereses D. externa	8.171	9.534	10.645	11.322	12.015	12.599
Intereses D. interna	17.886	21.076	24.402	27.906	31.693	35.645
Déficit Bruto	51.893	53.315	56.108	60.459	63.137	64.744
Amortizac. D. interna	28.072	35.436	43.731	53.111	63.831	75.860
Amortizac. D. externa	9.825	9.565	14.285	14.907	15.939	17.767
Déficit Neto	89.790	98.316	114.124	128.477	142.907	158.371
End. externo	16.152	15.364	20.328	21.273	22.613	24.819
End. interno	73.638	82.952	93.796	107.204	120.294	133.552
Stock deuda interna	301.083	348.599	398.664	452.757	509.220	566.912

Cuadro IV.2
Proyecciones Escenario II
(Cifras en millones de pesos de 1983)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Ingresos	568.873	594.861	622.215	651.005	681.299	713.167
Operación	76.304	80.119	84.125	88.331	92.748	97.385
Imposiciones	36.370	35.731	35.131	34.567	34.039	33.544
Tributarios	357.166	375.025	393.776	413.464	434.138	455.845
Vta. activos	16.235	17.047	17.899	18.794	19.734	20.720
Recup. préstamos	11.364	11.933	12.529	13.156	13.813	14.504
Transferencias	25.976	27.275	28.638	30.070	31.574	33.152
Otros ingresos	38.964	40.912	42.957	45.105	47.360	49.729
Años anteriores	6.494	6.819	7.160	7.518	7.893	8.288
Gastos	615.656	641.899	670.782	702.545	733.988	765.812
Personal	133.126	139.782	146.771	154.109	161.815	169.906
Bs. y Serv. de Cons.	51.951	54.549	57.276	60.140	63.147	66.305
Bs. y Serv. de Prod.	3.247	3.409	3.580	3.759	3.947	4.144
Prest. Previsionales	166.557	168.147	170.085	172.038	174.009	175.997
Bono Reconocimiento	2.800	2.800	4.240	7.800	9.700	10.800
Transf. corrientes	137.996	144.896	152.141	159.748	167.735	176.122
Inversión real	56.822	59.663	62.646	65.778	69.067	72.521
Inversión financiera	30.846	32.388	34.008	35.708	37.494	39.368
Transf. de capital	3.247	3.409	3.580	3.759	3.947	4.144
Años anteriores	8.117	8.523	8.949	9.397	9.867	10.360
Intereses D. externa	8.171	9.534	10.645	11.322	12.015	12.599
Intereses D. interna	12.776	14.799	16.861	18.987	21.245	23.546
Déficit bruto	46.783	47.038	48.567	51.540	52.689	52.645
Amortizac. D. interna	28.072	34.925	42.541	51.048	60.670	71.339
Amortizac. D. externa	9.825	9.565	14.285	14.907	15.939	17.767
Déficit Neto	84.680	91.528	105.393	117.495	129.298	141.751
End. Externo	16.152	15.364	20.328	21.273	22.613	24.819
End. Interno	68.528	76.164	85.065	96.222	106.685	116.932
Stock deuda interna	295.973	337.212	379.736	424.910	470.925	516.518

Cuadro IV.3
Proyecciones Escenario III
(Cifras en millones de pesos de 1983)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Ingresos	536.404	560.767	586.417	613.418	641.832	671.726
Operación	76.304	80.119	84.125	88.331	92.748	97.385
Imposiciones	36.370	35.731	35.131	34.567	34.039	33.544
Tributarios	324.697	340.931	357.978	375.877	394.671	414.404
Vta. activos	16.235	17.047	17.899	18.794	19.734	20.720
Recup. préstamos	11.364	11.933	12.529	13.156	13.813	14.504
Transferencias	25.976	27.275	28.638	30.070	31.574	33.152
Otros ingresos	38.964	40.912	42.957	45.105	47.360	49.729
Años anteriores	6.494	6.819	7.160	7.518	7.893	8.288
Gastos	620.766	650.259	682.763	718.619	754.603	791.428
Personal	133.126	139.782	146.771	154.109	161.815	169.906
Bs. y Serv. de Cons.	51.951	54.549	57.276	60.140	63.147	66.305
Bs. y Serv. de Prod.	3.247	3.409	3.580	3.759	3.947	4.144
Prest. Previsionales	166.557	168.147	170.085	172.038	174.009	175.997
Bono Reconocimiento	2.800	2.800	4.240	7.800	9.700	10.800
Transf. corrientes	137.996	144.896	152.141	159.748	167.735	176.122
Inversión real	56.822	59.663	62.646	65.778	69.067	72.521
Inversión financiera	30.846	32.388	34.008	35.708	37.494	39.368
Transf. de capital	3.247	3.409	3.580	3.759	3.947	4.144
Años anteriores	8.117	8.523	8.949	9.397	9.867	10.360
Intereses D. externa	8.171	8.903	9.431	9.581	9.707	9.699
Intereses D. interna	17.886	23.790	30.056	36.802	44.168	52.062
Déficit Bruto	84.362	89.492	96.346	105.201	112.771	119.702
Amortizac. D. interna	28.072	39.313	52.197	67.054	84.281	103.986
Amortizac. D. externa	9.825	9.565	14.285	14.119	14.419	15.482
Déficit Neto	122.259	138.370	162.828	186.374	211.471	239.170
End. externo	9.849	9.534	14.261	14.103	14.419	15.522
End. interno	112.410	128.836	148.567	172.271	197.052	223.648
Stock deuda interna	339.855	429.378	525.748	630.965	743.736	863.398

Cuadro IV.4
Proyecciones Escenario IV
(Cifras en millones de pesos de 1983)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Ingresos	568.873	594.861	622.215	651.005	681.299	713.167
Operación	76.304	80.119	84.125	88.331	92.748	97.385
Imposiciones	36.370	35.731	35.131	34.567	34.039	33.544
Tributarios	357.166	375.025	393.776	413.464	434.138	455.845
Vta. activos	16.235	17.047	17.899	18.794	19.734	20.720
Recup. préstamos	11.364	11.933	12.529	13.156	13.813	14.504
Transferencias	25.976	27.275	28.638	30.070	31.574	33.152
Otros ingresos	38.964	40.912	42.957	45.105	47.360	49.729
Años anteriores	6.494	6.819	7.160	7.518	7.893	8.288
Gastos	612.150	635.955	655.864	681.589	708.280	735.647
Personal	133.126	139.782	146.771	154.109	161.815	169.906
Bs. y Serv. de Cons.	51.951	54.549	57.276	60.140	63.147	66.305
Bs. y Serv. de Prod.	3.247	3.409	3.580	3.759	3.947	4.144
Prest. Previsionales	166.557	168.147	170.085	172.038	174.009	175.997
Bono Reconocimiento	2.800	2.800	4.240	7.800	9.700	10.800
Transf. corrientes	129.380	133.278	131.141	132.903	136.701	141.510
Inversión real	56.822	59.663	62.646	65.778	69.067	72.521
Inversión financiera	30.846	32.388	34.008	35.708	37.494	39.368
Transf. de capital	3.247	3.409	3.580	3.759	3.947	4.144
Años anteriores	8.117	8.523	8.949	9.397	9.867	10.360
Intereses D. externa	8.171	9.534	10.645	11.322	12.015	12.599
Intereses D. interna	17.886	20.473	22.943	24.876	26.571	27.993
Déficit Bruto	43.277	41.094	33.649	30.584	26.981	22.480
Amortizac. D. interna	28.072	34.574	41.561	48.478	55.748	63.354
Amortizac. D. externa	9.825	9.565	14.285	14.907	15.939	17.767
Déficit Neto	81.174	85.233	89.495	93.969	98.668	103.601
End. externo	16.152	15.364	20.328	21.273	22.613	24.819
End. interno	65.022	69.869	69.167	72.696	76.055	78.782
Stock deuda interna	292.467	327.762	355.368	379.586	399.893	415.321

Cuadro IV.5
Proyecciones Escenario V
(Cifras en millones de pesos de 1983)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Ingresos	568.873	594.861	622.215	651.005	681.299	713.167
Operación	76.304	80.119	84.125	88.331	92.748	97.385
Imposiciones	36.370	35.731	35.131	34.567	34.039	33.544
Tributarios	357.166	375.025	393.776	413.464	434.138	455.845
Vta. activos	16.235	17.047	17.899	18.794	19.734	20.720
Recup. préstamos	11.364	11.933	12.529	13.156	13.813	14.504
Transferencias	25.976	27.275	28.638	30.070	31.574	33.152
Otros ingresos	38.964	40.912	42.957	45.105	47.360	49.729
Años anteriores	6.494	6.819	7.160	7.518	7.893	8.288
Gastos	612.150	618.908	621.771	630.493	640.269	650.575
Personal	133.126	139.782	146.771	154.109	161.815	169.906
Bs. y Serv. de Cons.	51.951	54.549	57.276	60.140	63.147	66.305
Bs. y Serv. de Prod.	3.247	3.409	3.580	3.759	3.947	4.144
Prest. Previsionales	166.557	168.147	170.085	172.038	174.009	175.997
Bono Reconocimiento	2.800	2.800	4.240	7.800	9.700	10.800
Transf. corrientes	129.380	116.231	98.241	85.387	75.846	68.356
Inversión real	56.822	59.663	62.646	65.778	69.067	72.521
Inversión financiera	30.846	32.388	34.008	35.708	37.494	39.368
Transf. de capital	3.247	3.409	3.580	3.759	3.947	4.144
Años anteriores	8.117	8.523	8.949	9.397	9.867	10.360
Intereses D. externa	8.171	9.534	10.645	11.322	12.015	12.599
Intereses D. interna	17.886	20.473	21.750	21.296	19.415	16.075
Déficit Bruto	43.277	24.047	(444)	(20.512)	(41.030)	(62.592)
Amortizac. D. interna	28.072	34.574	39.856	43.193	44.825	44.825
Amortizac. D. extema	9.825	9.565	14.285	14.907	15.939	17.767
Déficit Neto	81.174	68.186	53.697	37.588	19.734	-
End. externo	16.152	15.364	20.328	21.273	22.613	24.819
End. interno	65.022	52.822	33.369	16.315	(2.879)	(24.819)
Stock deuda interna	292.467	310.715	304.228	277.350	229.646	160.002

Cuadro IV.6

Proyecciones Escenario I
(Cifras expresadas como % del PGB)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Gastos Totales	38,2	38,0	37,9	37,9	37,7	37,5
Servicio Deuda	3,9	4,4	5,2	5,7	6,2	6,9
Gastos excl. S. Deuda	34,3	33,6	32,7	32,2	31,5	30,6
Amortizac. D. interna	1,7	2,1	2,4	2,8	3,2	3,7
Intereses D. interna	1,1	1,2	1,4	1,5	1,6	1,7
Déficit bruto	3,2	3,1	3,1	3,2	3,2	3,1
Déficit neto	5,5	5,8	6,4	6,8	7,2	7,6
Endeudamiento interno	4,5	4,9	5,2	5,7	6,1	6,4

Cuadro IV.7

Proyecciones Escenario II
(Cifras expresadas como % del PGB)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Gastos Totales	37,9	37,7	37,5	37,4	37,2	37,0
Servicio Deuda	3,6	4,0	4,7	5,1	5,6	6,0
Gastos excl. S. deuda	34,3	33,7	32,8	32,3	31,6	31,0
Amortizac. D. interna	1,7	2,0	2,4	2,7	3,1	3,4
Intereses D. interna	0,8	0,9	0,9	1,0	1,1	1,1
Déficit bruto	2,9	2,8	2,7	2,7	2,7	2,5
Déficit neto	5,2	5,4	5,9	6,3	6,6	6,8
Endeudamiento interno	4,2	4,5	4,8	5,1	5,4	5,6

Cuadro IV.8

Proyecciones Escenario III
(Cifras expresadas como % del PGB)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Gastos Totales	38,2	38,1	38,1	38,2	38,2	38,2
Servicio Deuda	3,9	4,8	5,9	6,8	7,7	8,7
Gastos excl. S. deuda	34,3	33,3	32,2	31,4	30,5	29,5
Amortizac. D. interna	U	2,3	2,9	3,6	4,3	5,0
Intereses D. interna	1,1	1,4	1,7	2,0	2,2	2,5
Déficit bruto	5,2	5,2	5,4	5,6	5,7	5,8
Déficit neto	7,5	8,1	9,1	9,9	10,7	11,5
Endeudamiento interno	6,9	7,6	8,3	9,2	10,0	10,8

Cuadro IV.9

Proyecciones Escenario IV
(Cifras expresadas como % del PGB)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Gastos Totales	37,7	37,3	36,6	36,3	35,9	35,5
Servicio Deuda	3,9	4,3	5,0	5,3	5,5	6,0
Gastos excl. S. deuda	33,8	33,0	31,6	31,0	30,4	29,5
Amortizac. D. interna	1,7	2,0	2,3	2,6	2,8	3,1
Intereses D. interna	1,1	1,2	1,3	1,3	1,3	1,4
Déficit bruto	2,7	2,4	1,9	1,6	1,4	1,1
Transf. corrientes	8,0	7,8	7,3	7,1	6,9	6,8
Endeudamiento interno	4,0	4,1	3,9	3,9	3,9	3,8

Cuadro IV.10
Proyecciones Escenario V
(Cifras expresadas como % del PGB)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Gastos Totales	37,7	36,3	34,7	33,5	32,4	31,4
Servicio Deuda	3,9	4,4	4,8	4,8	4,7	4,5
Gastos excl. S. deuda	33,8	31,9	29,9	28,7	27,7	26,9
Amortizac. D. interna	1,7	2,0	2,2	2,3	2,3	2,2
Intereses D. interna	1,1	1,2	1,2	1,1	1,0	0,8
Déficit bruto	2,7	1,4		1,1 ^a	2,1 ^a	3,0 ^a
Transf. corrientes	8,0	6,8	5,5	4,5	3,8	3,3
Endeudamiento interno	4,0	3,1	1,9	0,9	(0,1) ^b	(1,2) ^b

a: Las cifras en negrita reflejan un superávit bruto.

b: Las cifras entre paréntesis reflejan un desendeudamiento.

IV.5 Análisis de los Resultados

Escenario I

El aspecto fundamental de este escenario es que para un nivel de gasto total que, como porcentaje del PGB, se mantiene prácticamente constante durante el período, el déficit neto se va haciendo cada vez más importante. Ello se explica fundamentalmente por la evolución del servicio de la deuda. De hecho, la definición de gasto que excluye esta última variable muestra una tendencia decreciente.

En relación al servicio de la deuda, el elemento determinante de su trayectoria lo constituyen las amortizaciones de la deuda interna. El pago de intereses, aunque con menor peso relativo, también muestra una tendencia creciente.

Lo importante de destacar en este escenario es que la situación no converge a un punto de equilibrio. Al contrario, por el lado de la deuda el panorama se torna progresivamente desfavorable, agravándose cada vez más el desequilibrio en las cuentas.

El endeudamiento interno, como porcentaje del PGB, se incrementa en todos los períodos. Este fenómeno, además de reflejar una tendencia desequilibrada, indica una creciente participación fiscal en el crédito financiero. Esto tiene como contrapartida un efecto negativo sobre el sector privado, por la vía de restringirle la disponibilidad de recursos crediticios.

Por último, cabe señalar que la deuda interna directa real del sector público aumenta en 122% durante el período considerado.

Escenario II

Este escenario difiere del anterior sólo en materia de tasa de interés pagada sobre la deuda interna. En este caso se considera una tasa real de 5%.

Como se observa, no hay diferencias de fondo en cuanto a los resultados obtenidos. El principal cambio proviene —obviamente— del pago de intereses sobre la deuda interna. Aunque se mantiene la tendencia del escenario anterior en esta materia, ella es algo más tenue.

Lo anterior significa que, en consideración al stock de deuda vigente, variaciones en la tasa de interés de la magnitud estimada no tienen repercusiones significativas. Sin embargo, el diferencial de tasas adquiere mayor importancia en la medida que el stock de deuda va acrecentándose. Valga agregar que en este escenario dicho stock se incrementa en 102% en términos reales, durante el período considerado.

Escenario III

En esta alternativa se acentúan los problemas analizados en el escenario I. Al contraerse las fuentes de ingresos directos—se supone una recaudación tributaria equivalente al 20% del PGB—, se hace necesario recurrir en mayor proporción al endeudamiento interno.

De esta forma, la importancia del gasto público total —medida como porcentaje del PGB— se mantiene constante a través del período, pero con una participación creciente del servicio de la deuda.

Así, ésta pasaría desde un 3,9% del PGB en 1984 a un 8,7% del PGB en 1989. Nuevamente la causa de fondo son las amortizaciones de la deuda interna, aunque en este caso se observa también un crecimiento importante en el pago de intereses.

Como resultado, el déficit neto se incrementa a tasas crecientes, lo que conduce a un endeudamiento interno de similares características en los sucesivos períodos, superior al observado en el escenario I.

Finalmente, cabe señalar que el stock de deuda interna se incrementaría en 238% a través del período.

Escenario IV

En este caso se observa una caída en el gasto total superior a la que se desprende de las alternativas anteriores, pero no sustancialmente diferente.

Pese a que se mantiene constante el déficit neto como porcentaje del PGB, también se observa un incremento relativo en el servicio de la deuda. Y es esto, en definitiva, lo que conduce a un ajuste en las transferencias corrientes. Con los supuestos empleados, éstas llegarían a un 6,8% a fines del período.

No obstante, a diferencia de los escenarios anteriores, el endeudamiento interno como porcentaje del PGB tiende a estabilizarse. El límite está dado, obviamente, por la mantención de un déficit permanente.

En este escenario, el stock de deuda interna directa del sector público aumenta un 63% en términos reales.

Escenario V

En la medida que se considere una eliminación gradual del déficit, la disminución de la importancia relativa del gasto público es algo previsible. Así, durante el período contemplado se aprecia una fuerte caída al respecto en el gasto total.

En cuanto al servicio de la deuda, si bien durante los primeros años muestra una trayectoria creciente, a partir de un punto empieza a decrecer. La razón de ello es simplemente que la necesidad de endeudamiento se va haciendo cada vez menor. Incluso durante los últimos años del período se observa una situación de desendeudamiento neto. La magnitud de las cifras envueltas en este proceso es lo suficientemente importante como para que a fines del período considerado el stock de deuda interna del sector público haya decrecido en términos reales en 37% respecto del punto de partida.

Sin embargo, lo anterior tiene como contrapartida un fuerte ajuste en las transferencias corrientes. De hecho, éstas pasarían desde un 8,0% del PGB en 1984 a un 3,3% del PGB en 1989. La magnitud del ajuste requerido en el gasto es un claro indicador de la magnitud del desequilibrio envuelto en las finanzas públicas.

V Resumen y Conclusiones

El control del gasto público ha sido, desde fines de 1973, un objetivo que permanentemente ha estado en la mira de los conductores de la política económica.

Los fundamentos para ello han sido básicamente dos. Por una parte, el comportamiento explosivo de la tasa de inflación durante el período 1971-1973 obedeció a un descontrol del gasto público, que desembocó en 1973 en un déficit fiscal que, como porcentaje del PGB, alcanzó el 24,7%. Por otro lado, al haber comenzado a implementarse desde esa fecha un sistema económico basado en la acción del sector privado, se hacía imperativo ir disminuyendo la participación del sector público en la economía.

El comportamiento observado en esta materia a partir de 1974 refleja avances importantes. El desequilibrio negativo en el presupuesto del sector público fue disminuyendo paulatinamente, habiéndose transformado incluso en un superávit entre los años 1979 y 1981. En relación al gasto público, pese a que hubo progresos hasta 1980, éstos no fueron de la magnitud que se esperaba.

No obstante lo anterior, el tema ha vuelto a suscitar interés como resultado del cambio de tendencia que se observa en las finanzas públicas a partir de 1981: luego de un virtual equilibrio en esa fecha, el déficit alcanzó un 2,6% y un 2,8% del PGB, en los años 1982 y 1983, respectivamente. Si se agrega que para 1984 está convenido un déficit equivalente al 4,5% del PGB —con posibilidades de aumentar en 0,8 punto porcentual adicional—, el cuadro completo ilustra claramente un cambio en la trayectoria.

La preocupación que surge está referida tanto al impacto que ello tiene sobre el nivel de gasto público, como a las consecuencias futuras derivadas del mecanismo de financiamiento utilizado. Al estarse recurriendo progresivamente al endeudamiento interno, no sólo se produce una contracción en el crédito disponible al sector privado, sino que además se generan presiones para un mayor gasto futuro, derivados del pago de intereses y amortizaciones de la deuda.

En este trabajo se proyecta la tendencia de las finanzas públicas para el sexenio 1984-1989, sobre la base del comportamiento observado en los últimos períodos.

Los resultados muestran que la importancia relativa del pago de intereses y amortizaciones de la deuda interna se torna creciente en los sucesivos períodos, lo que desemboca en un déficit neto cada vez mayor. A su vez, ello da origen a requerimientos de nuevo endeudamiento progresivamente mayores, retroalimentándose el sistema, lo que conduce a una situación explosiva.

El impacto que ello tiene en el funcionamiento de la economía puede sintetizarse considerando los siguientes aspectos.

En primer lugar, los requerimientos crecientes por mayor endeudamiento que se manifiestan en cada período desvían recursos que alternativamente podrían ser utilizados por el sector privado. Esto va acompañado de una presión al alza en la tasa de interés, lo que desalienta los gastos en inversión. Aunque en menor escala, empieza a gestarse un proceso de similares características al que hoy día puede observarse en Estados Unidos sobre la materia, que ha acarreado graves consecuencias y cuya solución se torna cada vez más imperativa para lograr una mayor estabilidad.

En segundo término, lo anterior es problemático no sólo desde un punto de vista financiero, sino que además se contradice con uno de los objetivos perseguidos, en cuanto a ir dando al sector privado una mayor participación en la gestión de la actividad económica.

En tercer lugar, debe examinarse el impacto que ello puede tener sobre el consumo privado en general. Dado que el país necesita de mayores tasas de inversión para sostener tasas de crecimiento económico más elevadas, y considerando que las posibilidades de obtener financiamiento externo han disminuido, es evidente que deberá observarse un incremento en las tasas de ahorro interno. Esto último requiere de esfuerzos en materia de consumo presente. Sin embargo, en la medida que los gastos de consumo del sector público se contrapongan con las metas de ahorro contempladas para

dicho sector, la mantención del objetivo de crecimiento requerirá de un esfuerzo adicional por parte del sector privado, lo que eventualmente podría desembocar en una contracción del consumo. Dado que esto último difícilmente sería sostenible, de presentarse el dilema en la forma planteada probablemente el ajuste recaería por el lado de un menor ahorro global, lo que en último término significaría sacrificar las metas de crecimiento económico postuladas.

Por último, es importante hacer mención a las cuentas del sistema previsional. De las cifras presentadas se desprende que en algunos períodos el déficit del sector excede al desequilibrio global del sector público. Ello significa, por tanto, que los requerimientos de endeudamiento del sector público responden fundamentalmente a la necesidad de financiar el sistema previsional "antiguo". Considerando que entre los principales demandantes de títulos de deuda pública se encuentran las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), se da la paradoja de que en parte importante el sistema "antiguo" está siendo financiado por el sistema "nuevo". La diferencia con la situación anterior radica en que el Estado está proveyendo los recursos requeridos no a través de mayores impuestos ni por la vía de contraer el gasto en otros sectores, sino que por medio de un endeudamiento. El sistema utilizado no está solucionando el problema de fondo, puesto que a la larga inevitablemente va a tener que recurrirse a alguna combinación de los mecanismos recién señalados. Se llama la atención sobre este problema puesto que el crecimiento esperado en los Fondos de Pensiones va a ir aparejado de requerimientos financieros por parte del sector público en igual dirección. Esto puede desembocar en que continúen siendo las AFP las entidades que financien el desequilibrio del sector público, transformándose a la larga en los principales poseedores de los títulos de deuda emitidos por el Estado. De esta forma, el riesgo de los Fondos de Pensiones se ve incrementado.

Considerando las razones expuestas en los párrafos anteriores, la continuación de la tendencia actual de las finanzas públicas durante el sexenio 1984-1989 no se vislumbra como algo sostenible. Por ello, será necesario efectuar algunos ajustes. En este trabajo se consideran dos escenarios que incluyen una atenuación en el déficit, y el elemento central que puede desprenderse de ellos es que la magnitud del ajuste requerido es bastante significativo.

Por tanto, la situación actual plantea la necesidad de abordar el problema de las finanzas públicas desde ya, de modo de poner freno a una situación que puede tornarse explosiva en el transcurso de los próximos períodos. Sin embargo, considerando la magnitud del ajuste global requerido, es necesario abocarse a la búsqueda de una fórmula que permita diversificarlo entre los distintos rubros de gasto en consumo y transferencias del sector público, para evitar que todo el peso del ajuste recaiga en un área en particular.

Anexo N° 1

Instituciones que Conforman la Clasificación Gobierno General

Presidencia de la República

Presidencia de la República
Comité Asesor Presidencial
Consejo de Estado
Oficina de Planificación Nacional
Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación

Poder Legislativo

Junta de Gobierno
Secretaría de Legislación y Comisiones Legislativas
Senado
Cámara de Diputados
Biblioteca del Congreso

Poder Judicial

Poder Judicial
Junta de Servicios Judiciales

Contraloría General de la República

Contraloría General de la República

Ministerio del Interior

Secretaría y Administración General
Servicio de Gobierno Interior
Dirección de Registro Electoral
Oficina Nacional de Emergencia
Superintendencia de Servicios Eléctricos y de Gas
FNDR
Municipalidades
Fondo Social

Ministerio de Relaciones Exteriores

Secretaría y Administración General y Servicio Exterior
Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales
Dirección de Fronteras y Límites del Estado
Instituto Antártico Chileno

Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción

Secretaría y Administración General
Dirección de Industria y Comercio
Subsecretaría de Pesca
Servicio Nacional de Pesca
Corporación de Fomento de la Producción
Instituto Nacional de Estadísticas
Fiscalía Nacional Económica
Servicio Nacional de Turismo
Comisión Nacional de Riego
Instituto Forestal
Instituto de Fomento Pesquero
Instituto de Recursos Naturales
Instituto de Investigaciones Tecnológicas
Servicio de Cooperación Técnica
Instituto Nacional de Normalización

Ministerio de Hacienda

Secretaría y Administración General
Dirección de Presupuestos
Servicio de Impuestos Internos
Servicio Nacional de Aduanas
Servicio de Tesorerías
Casa de Moneda de Chile
Dirección de Aprovisionamiento del Estado
Superintendencia de Valores y Seguros
Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras
Caja Central de Ahorros y Préstamos
Junta de Administración y Vigilancia de la Zona Franca de Iquique
Dirección General de Movilización Nacional
Dirección General de Deportes y Recreación
Instituto Geográfico Militar
Instituto Hidrográfico de la Armada
Dirección General de Aeronáutica Civil
Servicio Aerofotogramétrico de la Fuerza Aérea de Chile

Ministerio de Educación Pública

Secretaría y Administración General
Dirección de Educación Primaria
Dirección de Educación Secundaria
Dirección de Educación Profesional
Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos
Superintendencia de Educación
Oficina de Presupuestos
Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica

Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas
Consejo Nacional de Televisión
Junta Nacional de Jardines Infantiles
Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos
Consejo de Rectores
Subvención Colegios de Enseñanza Gratuita
Educación Superior

Ministerio de Justicia

Secretaría y Administración General
Servicio de Registro Civil e Identificación
Servicio Médico Legal
Gendarmería de Chile
Fiscalía Nacional de Quiebras y Sindicatura Nacional de Quiebras
Consejo de Defensa del Estado
Servicio Nacional de Menores

Ministerio de Defensa Nacional

Subsecretaría de Guerra
Subsecretaría de Marina
Subsecretaría de Aviación
Subsecretaría de Carabineros
Subsecretaría de Investigaciones

Ministerio de Obras Públicas

Secretaría y Administración General
Dirección General de Obras Públicas, Administración y Ejecución de Obras Públicas
Dirección General de Obras Públicas, Dirección de Arquitectura
Dirección General de Obras Públicas, Dirección de Riego
Dirección General de Obras Públicas, Dirección de Vialidad
Construcción Vial
Dirección General de Obras Públicas, Dirección de Vialidad
Conservación
Dirección General de Obras Públicas, Dirección de Obras Portuarias
Dirección General de Obras Públicas, Dirección de Aeropuertos
Dirección General de Metro
Dirección General de Aguas
Instituto Nacional de Hidráulica
Servicio Nacional de Obras Sanitarias
Carretera Longitudinal Austral

Ministerio de Agricultura

Subsecretaría de Agricultura
Oficina de Planificación Agrícola

Instituto Desarrollo Agropecuario
Servicio Agrícola y Ganadero
Corporación Nacional Forestal

Ministerio de Bienes Nacionales

Subsecretaría de Bienes Nacionales

Ministerio del Trabajo y Previsión Social

Subsecretaría del Trabajo
Dirección del Trabajo
Subsecretaría de Previsión Social
Dirección General del Crédito Prendario
Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
Superintendencia de Seguridad Social
Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones
Instituto de Normalización Previsional
Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas
(Sección Empleados Públicos)
Caja de Previsión de la Defensa Nacional
Dirección de Previsión de Carabineros de Chile
Caja de Previsión de Empleados Particulares
Caja de Previsión de la Marina Mercante Nacional
(Sección Oficiales y Empleados)
Caja de Previsión de la Marina Mercante Nacional
(Sección Tripulantes de Naves y Operarios Marítimos)
Servicio de Seguro Social
Caja de Retiro y Previsión Social de los Empleados Municipales de la República
Caja de Previsión Social de los Obreros Municipales de la República
Departamento de Indemnización a Obreros Molineros y Panificadores
Caja de Retiro y Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado
Caja de Previsión Social de los Empleados Municipales de Santiago
Caja de Previsión de la Hípica Nacional
Caja de Previsión de los Empleados y Obreros de la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias
Caja de Previsión Social de los Empleados Municipales de Valparaíso
Sección de Previsión Social de los Empleados de la Compañía de Gas de Santiago
Fondo de Financiamiento Previsional

Ministerio de Salud Pública

Subsecretaría de Salud
Fondo Nacional de Salud

Sistema Nacional de Servicios de Salud
Instituto de Salud Pública de Chile
Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Sa-
lud

Consejo Nacional para la Alimentación y Nutrición

Ministerio de Minería

Secretaría y Administración General
Comisión Chilena del Cobre
Servicio Nacional de Geología y Minería
Comisión Chilena de Energía Nuclear
Comisión Nacional de Energía

Ministerio de la Vivienda y Urbanismo

Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo
Serviu
Parque Metropolitano

Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones

Subsecretaría y Administración General
Subsecretaría de Telecomunicaciones
Junta de Aeronáutica Civil

Secretaría General de Gobierno

Secretaría General de Gobierno

Tribunal Constitucional

Tribunal Constitucional

Tesoro Público

Tesoro Público

Anexo N° 2

Servicio Deuda Externa Pública Directa: 1984-1989

1 Servicio de la deuda de arrastre

Cuadro 2.1

Amortizaciones e Intereses Correspondientes a la Deuda Vigente
al 31 de Diciembre de 1983
(Cifras en millones de US\$)

Año	Amortizaciones	Intereses
1984	124,7	98,7
1985	121,4	95,5
1986	175,0	90,7
1987	157,3	76,8
1988	146,0	64,1
1989	136,9	51,7

2 Servicios de la deuda considerando un stock real constante en el período 1984-1989

Cuadro 2.2

Servicio Deuda Externa Pública Directa
Alternativa: Deuda Real Constante*
(Cifras en millones de US\$)

Año	Stock Deuda	Amortizaciones	Intereses
1984	1.470	124,7	103,7
1985	1.544	121,4	121,0
1986	1.621	181,3	135,1
1987	1.702	189,2	143,7
1988	1.787	202,3	152,5
1989	1.876	225,5	159,9

Se considera una tasa de inflación en Estados Unidos de 5% en cada uno de los años.

3 Servicio de la deuda considerando un stock nominal constante en el período 1984-1989

Cuadro 2.3

Servicio Deuda Externa Pública Directa
 Alternativa: Deuda Nominal Constante
 (Cifras en millones de US\$)

Año	Stock Deuda	Amortizaciones	Intereses
1984	1.400	124,7	103,7
1985	1.400	121,4	113,0
1986	1.400	181,3	119,7
1987	1.400	179,2	121,6
1988	1.400	183,0	123,2
1989	1.400	196,5	123,1

Referencias

- Banco Central de Chile, *Deuda externa de Chile*, 1982.
- Contraloría General de la República, *Estados de la gestión financiera del sector público*.
- Contraloría General de la República, *Informe de la gestión financiera del sector público, 1983*.
- Cheyre, H. y Symon, E. "Evolución del gasto público en la década 1974-1983", *Documento Serie de Investigación N° 68*, Depto. de Economía, Universidad de Chile, 1984.
- Marshall, J., "Gasto público en Chile 1969-1979, Metodología y Resultados", *Nota Técnica N° 33 Cieplan*, julio 1981.
- Marshall, J., "El gasto público en Chile 1969-1979", en *Colección de Estudios Cieplan*, julio 1981.
- Ministerio de Hacienda, *Exposición del Estado de la Hacienda Pública*, octubre 1982.
- Ministerio de Hacienda, Ministerio del Trabajo y Odeplán, *Proyección déficit previsional sexenio 1984-1989*, mimeo, enero 1984.

**LEGISLACIÓN Y PRÁCTICA DE LA LIBRE
COMPETENCIA, UN COLOQUIO CON EL PROFESOR
ERNST J. MESTMACKER * ****

Enrique Barros***

En diciembre de 1982, a iniciativa del Centro de Estudios Públicos, se reunió un grupo de abogados chilenos con el profesor Ernst Mestmäcker, director del Instituto Max Planck de Hamburgo para Derecho Privado extranjero e internacional.

El temario original de la discusión, que comprendía diferentes materias del Derecho Comercial, se redujo, en definitiva, a temas de la libre competencia, en los cuales el Prof. Mestmäcker es uno de los más connotados especialistas europeos.

Atendidos el alto nivel de la discusión y el permanente interés de los temas tratados, se convino entonces con el invitado y con los abogados participantes la eventual publicación de la conversación.

El profesor Mestmäcker ha autorizado con posterioridad que se publique una versión como la que ahora aparece en Estudios Públicos.

En la reunión participaron los abogados Juan Manuel Baraona, Antonio Bascuñán, Helmut Brunner, Carlos Concha, Juan Carlos Dorr, Patricio Fuentes José Tomás Guzmán, Carlos Larraín, Waldo Ortú-

* Centro de Estudios Públicos, 2 de diciembre de 1982. Este trabajo fue editado especialmente para *Estudios Públicos* por el Sr. Enrique Barros.

** Director del Instituto Max Planck de Hamburgo para Derecho Privado extranjero e internacional.

*** Abogado. Profesor de Derecho Civil en la Universidad de Chile.

zar, Julio Philippi, Jorge Streeter, Carlos Urenda y Enrique Barros, quien actuó asimismo como coordinador.

El coordinador agradece a los participantes su disposición para que Estudios Públicos publicara este coloquio.

Profesor Mestmäcker:

Creo que el tema de la legislación antimonopolios es de común interés para todos nosotros y confío en que lo podamos desarrollar en nuestra conversación.

La distinción básica que hemos de tener en consideración respecto de los monopolios es entre los que son de derecho público y los que son de derecho privado.

Por monopolios de derecho público entiendo aquéllos a los cuales el legislador ha conferido expresamente derechos exclusivos. Respecto de ellos no cabría aplicar las normas contra la restricción de la libre competencia. Por este motivo es necesario contemplar normas especiales para regular el comportamiento de los monopolios de derecho público, como lo hace la legislación europea. En el contexto de las legislaciones nacionales, la pregunta por los monopolios de derecho público remite a las reglas que dictó el legislador nacional para la administración de dichos monopolios.

De los monopolios de derecho público se diferencian las empresas públicas. Por empresas públicas entiendo aquéllas en que el Estado tiene una importante participación como accionista. El motivo para un trato especial en el contexto del derecho comercial reside, en estos casos, en que el Estado puede disponer de medios de capital tan abundantes que terminan por sustraer a las empresas en que él participa de los riesgos de la competencia. El problema radica en que una empresa pública puede soportar pérdidas indefinidamente. En esta esfera, las tareas del legislador y de la administración estriban fundamentalmente en garantizar que las empresas públicas actúen en un marco semejante al que tienen las empresas privadas. Este es un propósito aparentemente simple, pero hacerlo efectivo suscita problemas considerables. Tal vez podamos referirnos más adelante a este asunto.

En el caso de los monopolios privados surge la pregunta acerca de cuáles empresas no están suficientemente controladas por la competencia como consecuencia de su posición de dominio de mercado. Estamos partiendo de la base de que el instrumento más indicado para el control de la conducta de las empresas es la libre competencia. La justificación de legis-

lar acerca de las empresas con dominio de mercado o de las empresas monopólicas reside en que su conducta no está controlada, o al menos no lo está en grado suficiente, por la libre competencia. Tal posición monopólica o de dominio se detecta a partir de verificaciones en mercados individuales.

Las normas que el legislador puede o debe establecer a este respecto son diferentes desde un doble punto de vista. Por una parte, están aquellas normas que buscan regular la conducta de tales empresas en el mercado, prohibiendo, por ejemplo, las discriminaciones. Por otra parte, existen prescripciones que tienen por finalidad prevenir posiciones de dominio sobre el mercado como las que se podrían conquistar, por ejemplo, a través de fusiones de empresas. Las normas en cada caso muestran considerables diferencias entre un país y otro. En general, respecto del caso específico de las fusiones, las legislaciones europeas las prohíben toda vez que conduzcan a una posición de dominio de mercado. La ley norteamericana es todavía más estricta.

Quizá con estos antecedentes iniciales y apodamos iniciar nuestro coloquio.

Una de las bases del derecho privado es la autonomía para contratar. Sin embargo, en el derecho sobre monopolios esa autonomía está limitada para prevenir determinados riesgos y las partes, lejos de tener autonomía para contratar, muchas veces son obligadas a hacerlo o bien se les prohíbe hacerlo. Quisiera conocer sus puntos de vista al respecto.

Profesor Mestmäcker

Esta es una pregunta intensamente discutida cuando se han establecido reglas para cautelar la libre competencia.

Quisiera antes que nada plantear mi propia opinión respecto de las prohibiciones. Para mí esta prohibición únicamente se justifica respecto de las empresas monopólicas o con dominio de mercado, puesto que sólo ellas están en condiciones de comprometer el funcionamiento de la libre competencia. La libre competencia –y con esto respondo a la parte substantiva de su observación– garantiza que la autonomía privada sea compatible con el interés público. Cuando se excluye la libre competencia –por abuso, deslealtad o control unilateral– la autonomía privada pierde, por decirlo así, su legitimidad. Esto es valedero tanto para los monopolios de derecho público como para los de derecho privado. Pero cuando el mercado es competitivo, los controles de discriminación pierden sentido.

El gran problema que plantean las empresas públicas descansa en la enorme capacidad que tienen para soportar pérdidas que en ningún caso un particular estaría en condiciones de afrontar. ¿Cómo se resuelve este problema?

Profesor Mestmäcker:

En el derecho alemán el problema ha sido abordado a través de normas relativas a la organización de las empresas públicas. Está prohibido que estas empresas puedan ser gestionadas como partes de la administración centralizada del Estado. La legislación alemana, por lo demás, prohíbe los monopolios de Estado. Por lo tanto, estas empresas deben ajustar sus esquemas a los de la sociedad de responsabilidad limitada o a los de la sociedad anónima. Con esto se garantiza que el financiamiento de las empresas públicas sea públicamente conocido y que a través de su contabilidad se puede verificar si arrojan pérdidas o ganancias. Con todo, incluso cuando las empresas públicas se plantean como sociedades comerciales, siempre existe la posibilidad de que desplacen, gracias al uso indiscriminado de recursos públicos, a los competidores privados.

El derecho alemán resuelve el problema sometiendo a las empresas públicas a las mismas normas de competencia que rigen para las empresas privadas. De esta manera se establecen resguardos contra la competencia desleal y contra las restricciones a la libre competencia. Sin embargo, la aplicación de estas normas supone que tales empresas actúen en la esfera del derecho privado, organizadas como sociedades comerciales.

En el contexto de la Comunidad Económica Europea su pregunta es todavía más relevante, porque el sector público de países como Italia o Francia es más voluminoso que el de la República Federal Alemana.

El derecho económico europeo contempla dos reglas básicas relativas al tema. La primera es una prohibición de los monopolios comerciales del Estado. Dichos monopolios sobre la comercialización, importación o exportación de determinados productos –tabacos, licores, petróleo, etc.– son incompatibles con el tratado de la Comunidad según la Corte Europea y están derogados. Según la Corte, y el tratado, para las empresas públicas rigen las mismas normas aplicables a las empresas privadas. La Comisión de la Comunidad Económica Europea está facultada para dictar regulaciones especiales para hacer efectiva esta paridad y hace un tiempo obligó a los estados miembros a comunicar el tipo de financiamiento de las respectivas empresas públicas, con el propósito de dar a conocer sus mecanismos de capitalización.

La segunda regla concierne a la prohibición de los subsidios. Para prevenir el riesgo de que los estados miembros otorguen subsidios invisibles a través del financiamiento, son indispensables las normas sobre publicidad y es conveniente la estructuración de las empresas públicas como sociedades comerciales de las que el estado es un accionista.

Todo lo anterior es sin perjuicio de que en el derecho europeo valgan para las empresas públicas las demás reglas sobre libre competencia.

Para que la libre competencia esté suficientemente protegida se necesitan, además de normas sustantivas, organismos administrativos que sean eficientes en sus labores de control y tribunales que puedan sancionar oportunamente las infracciones. ¿Cuál es la experiencia alemana sobre el particular?

Profesor Mastmäcker:

En Alemania la libre competencia está protegida judicial y administrativamente. El control administrativo está radicado en las autoridades del organismo contralor de los monopolios. El control judicial corresponde a los tribunales ordinarios, y ellos son los llamados a determinar las indemnizaciones civiles por concepto de competencia desleal y las sanciones administrativas para las contravenciones a las normas generales sobre monopolios.

Administrativa y judicialmente existen numerosos precedentes que comprueban que esta legislación se ha aplicado indistintamente a empresas públicas y privadas. La autoridad administrativa, por ejemplo, inició acciones contra radioemisoras y estaciones de televisión, que en Alemania son públicas. Los tribunales acogieron estas acciones toda vez que pudieron establecer que tales empresas operaban en condiciones de competencia privada. En el caso de los organismos de televisión y radiodifusión se determinó, por ejemplo, que sus actividades eran competitivas de las actividades de la industria cinematográfica. En los últimos cinco años se ha desarrollado una interesante jurisprudencia sobre la materia. La tesis en favor de una amplia aplicación de las normas de competencia fue expuesta por primera vez por mí y ha sido aceptada por la Corte Suprema alemana, lo cual es para mí motivo de orgullo.

En Chile, la aplicación de las normas de competencia está a cargo de una entidad administrativa y de tribunales especiales. Quizás en princi-

pio sería deseable que estas materias también fueran del conocimiento de la justicia ordinaria, pero dadas las deficiencias que ella acusa en este país quizá sea preferible la actual situación. A su juicio, ¿es preferible la vía administrativa especial o el recurso ante la justicia ordinaria?

Profesor Mestmäcker:

Quisiera responder a su pregunta sobre la base de la legislación alemana. Nuestra Constitución prohíbe los tribunales especiales de cualquier índole. Existen tribunales administrativos y tribunales ordinarios, pero no hay tribunales especiales. Incluso respecto del derecho antimonopolios, nuestra situación es muy particular. En principio, la observancia de estas normas es cautelada por las autoridades administrativas encargadas de resguardar la libre competencia. Pero las actuaciones de estas autoridades están sujetas al control jurídico de los tribunales ordinarios. El legislador fue del parecer que los tribunales ordinarios serían más aptos para controlar estas normas que las autoridades administrativas.

En relación a su observación sobre la ineficiencia de la justicia, puedo señalar que la experiencia alemana, durante los primeros años en que los tribunales ordinarios estuvieron conociendo de estos asuntos, no fue enteramente satisfactoria. Los tribunales competentes tenían enormes dificultades para juzgar adecuadamente las situaciones monopólicas. Pero eso fue sólo al comienzo, lo cual indica que cuando no se imponen nuevas responsabilidades a la justicia, difícilmente los jueces pueden capacitarse para resolver problemas nuevos.

Me interesa conocer sus opiniones sobre los llamados precios “dumping” o precios desleales. A su juicio, ¿representan un abuso contra el consumidor o constituyen más bien un abuso en contra de los competidores?

Profesor Mestmäcker:

Quiero comenzar por formular un principio jurídico. Los precios desleales o precios “dumping” fijados por empresas con dominio de mercado y que han sido decididos en contra de competidores individuales, son abusivos e ilícitos. El gran problema reside en indicar con exactitud en qué momento los precios responden a esta descripción. Con todo, pienso que las

reglas sobre “dumping” no deben derivar en prohibiciones generales de discriminación. Por prohibición general de discriminación entiendo aquí la que es aplicable sin considerar la posición de mercado de una empresa. Quiero decir, entonces, que la prohibición de precios “dumping”, que pueden ser precios de propaganda, debiera estar limitada a aquellas empresas con dominio de mercado.

En el campo de la literatura antimonopolios se ha renovado recientemente la controversia en torno a la definición de la competencia. Específicamente el profesor Bork ha llegado a sostener que la competencia debe ser definida como una situación extrema en la cual el bienestar del consumidor sólo puede ser mejorado mediante una resolución administrativa o judicial. Si el bienestar del consumidor no puede ser mejorado por este conducto, no se pueden aplicar sanciones a las empresas presuntamente infractoras, aun cuando exista una aparente lesión a un competidor. Es decir, el profesor Bork coloca al interés del consumidor como principal y única orientación para aplicar la legislación antimonopolio.

Profesor Mestmäcker:

La respuesta a esta pregunta bien podría tomarnos el resto de la jornada. Estoy de acuerdo con el profesor Bork en orden a que el bien jurídico protegido por las normas antimonopólicas no puede ser el interés de los competidores. No debiera serlo. Pero incluso si fuera el interés de los competidores el fundamento de las normas, tal fundamento sólo tendría validez en relación a una prohibición general de discriminación. Tal prohibición está establecida en Estados Unidos por la Robinson-Patman Act y la crítica de Bork apunta básicamente contra los criterios con que ha sido aplicada. En esta misma conversación me he pronunciado ya contra tales prohibiciones generales de discriminación. Me parece, sin embargo, que lo contrario vale cuando tenemos un monopolio público o privado que excluye del mercado a determinado competidor por la vía de precios desleales, pues aquí estamos frente a un caso en que la protección de la competencia es idéntica a la protección del competidor.

Quiero señalar que el profesor Bork es el más importante representante de la corriente de opinión que subestima abiertamente la incidencia de los precios desleales, de los cuales hablábamos hace un momento.

Ahora bien, analicemos el criterio enunciado por Bork, en el sentido de que el derecho antimonopolios sólo debiera entrar en acción cuando no

resulte posible mejorar las condiciones vigentes para los consumidores por la vía de la competencia. Según los criterios cuantitativos de la ciencia económica, la descripción tradicional del bienestar óptimo está asociada a condiciones de competencia perfecta y plena. Esta asociación, en el fondo, no es sino otro modo de formular el principio de que la plena competencia siempre tenderá a la maximización de la satisfacción de las demandas de los consumidores. La verdad, no obstante, es que esta afirmación dice muy poco respecto de las medidas que deberían aplicarse concretamente en el derecho antimonopolios.

Si usted desea hacer efectivo el criterio antes mencionado, la única posibilidad sería contando con regulaciones generales acerca de la utilidad pública, lo cual considero un síntoma revelador de la insuficiencia de este criterio. Quiero dar un ejemplo. El profesor Bork señala que las restricciones **per se** a la libre competencia deben quedar prohibidas sin excepción. Esta tesis sólo puede defenderse en el contexto de la ciencia económica si se pudiera demostrar que la prohibición de los acuerdos monopólicos de precios conduciría en cada caso a una optimización de la satisfacción de las necesidades de los consumidores. Resulta, sin embargo, imposible juzgar cuáles serían las condiciones de mercado sin tales acuerdos monopólicos de precios si se desconocen los mercados concretos. Las condiciones imperantes en el mercado del cemento son totalmente diferentes de aquellas del mercado de las computadoras. Y las repercusiones de un cartel difieren fundamentalmente de mercado en mercado. Las ideas de Bork son consistentes, pero tienen el defecto de suponer que la ciencia económica puede analizar situaciones particulares con mayor precisión de lo que realmente puede.

Y ocurre que si las legislaciones persisten en prohibiciones generales de los entorpecimientos de la libre competencia, es porque existe una razonable probabilidad, basada en los principios elementales del comportamiento económico, que tales prohibiciones producen favorables efectos generales. Pero eso no tiene nada que ver con los intentos de Bork de formular un criterio (standard) matemáticamente exacto.

No he leído al profesor Bork, pero me parece un tanto peligroso centrar el objetivo de la legislación sobre competencia en el solo beneficio del consumidor. Aquí estamos entre ahogados y considero que este punto de vista conduce a una teoría economicista de muy corto alcance, entre otras razones porque presupone un enfoque estático de las distintas situaciones. Por ejemplo, es insatisfactoria para cubrir el caso de la empresa que otorga en el corto plazo un beneficio al consumidor con miras a una

conducta abusiva de mercado a más largo plazo. Me parece que el referido criterio deja de lado el elemento tiempo y, en segundo lugar, que parte de un supuesto, a mi juicio erróneo, cual es que la empresa desplazada en forma desleal puede volver a competir con la empresa monopólica una vez que ésta se ha sacado la careta y termina por imponer condiciones abusivas o injustas. Me parece que la regulación de la competencia debe fundarse más bien en una manifestación en el campo económico del derecho a la libertad de acción dentro de una sociedad libre antes que en los beneficios del consumidor.

Profesor Mestmäcker:

Coincido con su objeción metodológica. Lo que usted ha formulado desde una perspectiva jurídica puede también formularse en términos económicos. El fundamento del planteamiento del profesor Bork es la clásica teoría de los precios. Y esta teoría es estática. La optimización del bienestar, utilizada por Bork como patrón básico, es una suerte de toma fotográfica instantánea posible de confrontar con un modelo. De aquí parten todos los juicios de Bork. En el preciso instante en que introduce el factor dinámico – el tiempo– sus juicios pierden el carácter unívoco y entonces nos vemos obligados a juzgar, teniendo en consideración otros puntos de vista, si existe o no una restricción a la libre competencia.

En definitiva el problema es que las fórmulas absolutas y generales – y los intereses del consumidor son una de ellas– pueden ser rellenas con contenidos totalmente diferentes. En el concepto “interés del consumidor”, en la práctica, pueden englobarse innumerables valores o intereses de carácter económico y social, siempre y cuando esos intereses y valores sean visualizados a largo plazo y sean definidos en forma amplia. Este es el motivo por el cual opino que la reducción de las normas legales a un solo objetivo conlleva un supuesto que es erróneo. El análisis de las normas antimonopolios nos revela que no sólo protegen los intereses económicos de los consumidores. En ellas también son relevantes aspectos de justicia. Por su puesto que de justicia en relación a situaciones específicas de la vida económica.

El problema que conlleva suponer que la legislación antimonopolios protege múltiples bienes jurídicos, o bienes jurídicos indeterminados e imprecisos, es que en definitiva puede prestarse para legitimar intereses sectoriales con perjuicio abierto para los intereses generales de la socie-

dad. La legislación antimonopolios quiere favorecer la libre competencia, pero la propia legislación contempla excepciones donde la competencia es restringida o erradicada en función de consideraciones que a menudo no buscan otra cosa que favorecer a grupos sociales o proteger la ineficiencia de algunas áreas de la economía.

Profesor Mestmäcker:

La experiencia parece justificar su preocupación. En el proceso político se intenta una y otra vez emplear las normas antimonopolios para protegerse de la competencia. La protección especial de las pequeñas y medianas empresas es el mejor ejemplo sobre el particular. En la República Federal Alemana este problema alcanza dimensiones significativas. Estoy de acuerdo, por consiguiente, en que el peligro existe. Un área en que físicamente se puede producir estos abusos de las reglas de competencia en favor de ciertos grupos es con ocasión de la aplicación de prohibiciones generales de discriminación. Allí existe permanentemente el riesgo de intervenir en mercados competitivos, limitando injustificadamente la libertad de contratación. Otras áreas como el control de fusiones, presentan menos problemas.

Existe además un riesgo adicional y es que los organismos encargados de velar por la libre competencia, a través de sus prácticas y criterios para interpretar la ley, comiencen a mostrarse vulnerables a las presiones de tipo político, dada la magnitud de los intereses que pueden estar involucrados en estos asuntos. En prevención de ese riesgo tales autoridades quizá debieran orientarse única y exclusivamente por la protección de los intereses del consumidor.

Profesor Mestmäcker:

Es innegable que ese riesgo, que podríamos caracterizar como un riesgo político, también existe. Pero el dejarse orientar exclusivamente por los intereses del consumidor para prevenirlo no es garantía de una solución coherente. El acuerdo de la Comunidad Económica Europea prohíbe en general los carteles. Pudiera pensarse que lo hace en tributo a los intereses de los consumidores. Sin embargo, el propio acuerdo contempla excepciones a esa prohibición y estas excepciones, por expresa declaración del

acuerdo, están fundadas en la protección del interés de los consumidores. ¿Quién entiende esta lógica? ¿Cuál es el criterio rector?

Creo que hemos de ser sumamente cautelosos para clarificar este tema. La pregunta de la cual arrancamos pretende establecer si en la interpretación de las normas antimonopolios debemos tener en consideración, como finalidad única, la protección de los intereses del consumidor, para evitar los riesgos señalados por algunos de ustedes y por el propio profesor Bork. Basándome en el derecho de competencia europeo he señalado que este criterio no es el más adecuado para conducir a interpretaciones acertada. Puede coincidirse con gran parte de la crítica que formula el profesor Bork relativa a los criterios con que suelen aplicarse las normas de competencia sin necesariamente adherir a la doctrina según la cual el interés del consumidor sería el único bien jurídico protegido por las normas de competencia. En mi opinión, el bien jurídico protegido por estas normas es la libertad de la competencia.

Las excepciones a las normas antimonopolios tienen invariablemente una motivación política específica. Se persigue que sirvan a fines distintos de la protección de la libre competencia. Opino que estas excepciones deben ser tratadas en cuanto tales y que carece de razón atribuirles un sentido o motivación general puesto que, en la práctica, sirven a finalidades que pueden ser muy distintas. Mi opinión es que el derecho antimonopolios, como tal, sólo debiera servir al fin de proteger la libertad de competencia.

Los legisladores, sin embargo, a menudo piensan otra cosa. En mi calidad de jurista, esta circunstancia plantea dilemas muy serios. Con frecuencia uno se pregunta cómo responder, cómo proceder, frente a disposiciones que manifiestamente escapan a las finalidades estrictas de la libre competencia. He llegado a pensar que la libre competencia debe ser asumida como el bien jurídico protegido y como la vara fundamental de interpretación de estas normas, hasta donde ello sea posible. Las excepciones a las reglas generales sobre libre competencia, en cambio, debieran interpretarse tan estrechamente como se pueda.

La ley alemana, por ejemplo, consulta excepciones a la prohibición de los carteles y de las fusiones empresariales que pueden ser decididas por el Ministro Federal de Hacienda a condición de que respondan al interés público. El interés público no está definido por la ley y en la práctica es visualizado como resultado de los criterios y políticas del gobierno. El Ministro de Hacienda ha definido como interés público, a vía de ejemplo, el aprovisionamiento energético de la nación. Recientemente declaró que la conservación de los puestos de trabajo también lo era. Estos intereses inequívocamente son distintos a los intereses del consumidor, entendidos al menos en un contexto

inmediato de competencia. Ciertamente estas excepciones –en mi opinión– son peligrosas. Es verdad que han sido aplicadas en escasas oportunidades. Pero las menciono a fin de demostrar cuán amplios pueden ser los puntos de vista contemplados en las normas de competencia. Si miramos a otras legislaciones, como la francesa por ejemplo, comprobaremos que los puntos de vista del interés público son todavía mucho más vastos. Todo lo cual reafirma la imposibilidad de encontrar criterios generales de orientación para interpretar todas las excepciones a las normas de competencia.

Quizás en la medida en que se pudiera definir en términos positivos la finalidad que persiguen las normas de competencia podrían determinarse con precisión las excepciones a esas normas.

Profesor Mestmäcker:

Entramos a un tema difícil. Finalidad de la legislación antimonopolios es la garantía de la libre competencia. Es imposible definir el contenido de la libertad sin destruirla. La libertad es indeterminada por definición. Por tal razón, sólo es dable protegerla a través de normas negativas. Tal es el aporte de Von Hayek al tema. Y por este motivo creo que las normas antimonopolios deben ser interpretadas ponderando si amplían o restringen el ámbito de la competencia. Estoy de acuerdo en que las excepciones a la libre competencia deben ser enunciadas con exactitud y aplicadas de la forma más racional que sea posible. Pero hay que tener en cuenta que la experiencia indica que las normas restrictivas de la libre competencia rara vez sirven a los fines que ha tenido en cuenta el legislador al establecerlas. Y se podrían señalar múltiples ejemplos en este sentido.

¿Qué tipo de sanciones –administrativas o penales– se contemplan en las normas de competencia? De ser penales, ¿en qué forma ellas comprometen a las personas naturales responsables por los actos de las empresas? Finalmente, en relación a las disposiciones sobre indemnización por daños y perjuicios, ¿qué grado de eficacias tienen estas normas?

Profesor Mestmäcker:

Hemos llegado a los problemas propiamente jurídicos. en el ámbito jurídico europeo cabe distinguir entre contravenciones a la ley y actos

propiamente criminales. Para las infracciones de las normas antimonopolios no hay sanciones penales. Se trata de contravenciones que constituyen un ilícito administrativo. Ese es el punto de partida del análisis jurídico. Ahora bien, las sanciones son, por consiguiente, de orden administrativo y de orden civil.

Las sanciones administrativas pueden consistir en prohibiciones de ciertas conductas y en multas. Las multas pueden ser muy elevadas y su control corresponde a los Tribunales. Las sanciones civiles corresponden a las provenientes de la responsabilidad extracontractual.

Ahora veamos el sujeto responsable. Según el derecho alemán la responsabilidad de las empresas radica ante todo en sus órganos. Las acciones administrativas se dirigen contra estos órganos: el propietario de la empresa individual; el representante, en las sociedades de personas; el directorio en las sociedades anónimas. En el derecho europeo, sin embargo, sólo son responsables las empresas como tales. Las multas, por consiguiente, no son pagadas por personas naturales, sino por las empresas.

Las acciones por indemnizaciones civiles se dirigen contra las empresas, según las reglas generales del derecho civil, que establecen la responsabilidad de las empresas por hechos de sus órganos.

¿Cuál era la situación en Alemania antes de 1958? ¿Qué dijo la crítica propiamente jurídica en relación al auge de los carteles y monopolios alemanes?

Profesor Mestmäcker:

Comienzo por el último punto. Hasta la segunda guerra mundial, Alemania fue la nación con mayor cantidad de carteles en el mundo. La crítica en contra de este desarrollo fue formulada por primera vez por mi maestro, el profesor Franz Böhm, en su libro *Wettbewerb und Monopolkampff*, del año 1933. La tesis de Böhm es que los carteles son incompatibles con un sistema de libre competencia. Señala el autor que la economía de mercado presupone un marco jurídico que garantice la posibilidad efectiva de una libre competencia. Por razones obvias, en 1933, tal crítica cayó en el vacío. Fue el año en que asumieron al poder los nacionalsocialistas. Los nazis utilizaron los carteles como base de su planificación económica y dictaron normas que incluso condujeron a la formación forzosa de carteles. Esto significó que los carteles, en la práctica, quedaran protegidos de la competencia de terceros y con frecuencia las pequeñas empresas fueron obligadas

por ley a incorporarse a los carteles. Esta experiencia quedó grabada en la mente del pueblo alemán y explica por qué en Alemania se toma muy en serio la coincidencia entre el poder económico y el poder político.

Hasta el año 1958 rigió en Alemania un derecho de carteles que variaba de una a otra zona de ocupación. Los norteamericanos impusieron en su jurisdicción una especie de Sherman Act; los franceses, una legislación antimonopolios francesa y los británicos, una mezcla de ambas. Estas normas, con todo, carecieron de trascendencia práctica. La legislación alemana antimonopolios data sólo de 1958 y fue aprobada con la fuerte oposición de la industria alemana. Logró ser promulgada sólo porque el entonces Ministro federal de Hacienda, Ludwig Erhard, amenazó con renunciar en una decisión revestida de gran dramatismo.

Quisiera que conversáramos acerca de la competencia extranjera. En países de economías pequeñas y bajas tarifas aduaneras esa competencia pasa a ser decisiva. ¿Qué criterios han desarrollado la doctrina y la jurisprudencia para interpretar el concepto de posición dominante de mercado en relación a la competencia extranjera potencial o efectiva?

Profesor Mestmäcker:

Esta pregunta jugó desde luego un papel importante en las legislaciones europea, alemana y norteamericana. Al ser planteada, quedó en claro que debían ser contabilizadas en el mercado pertinente las importaciones efectivas. Si a determinado mercado concurren importaciones, es lógico que las importaciones se contabilicen como parte del mercado, tal como si la oferta procediera de la industria nacional. Tal ha sido el criterio de la Comisión Europea y de los tribunales competentes. Más difícil y discutible es el caso de las importaciones potenciales respecto de la determinación de la posición dominante de mercado.

El intento de resolver esta cuestión no puede dejar de tomar en consideración las importaciones realmente efectuadas. En la práctica, el asunto se resuelve en consideración a datos objetivos. Una empresa afirma que la competencia extranjera excluye su posición de dominio de mercado. Luego se contabilizan las importaciones efectivamente realizadas durante un determinado período y se investiga si las importaciones variaron al cambiar el nivel de los precios. Si a pesar de los precios elevados no se han cursado mayores volúmenes de importaciones, existe una alta probabilidad de que no haya una efectiva competencia extranjera potencial.

¿En qué términos la legislación europea se pronuncia acerca de la exclusividad en la distribución de productos extranjeros?

Profesor Mestmäcker:

En la Comunidad Europea hay derechos exclusivos de distribución que están prohibidos. El ejemplo más característico es el de dos empresas del mismo rubro que acuerdan distribuir recíprocamente ciertos productos en sus respectivos territorios nacionales. Una fábrica francesa de receptores de televisión entrega la exclusividad de su producción a una empresa alemana similar y ésta, a su vez, hace otro tanto con la empresa francesa. En este caso cada competidor decidirá cuánta competencia quiere hacerse a sí mismo. Por regla general estos acuerdos son inaceptables en la legislación europea. También son ilícitos los contratos que aseguran la posición exclusiva de determinada empresa respecto de la importación o la exportación de un producto. Esta figura se plantea toda vez que las empresa prohíben a sus clientes reexportar los productos que compran. De esta manera se excluye la competencia más allá de las fronteras. Sin embargo, la exclusividad en tanto tal, sin prohibir la exportación, está permitida. Con todo, esta exclusividad podría ser objetada por las autoridades antimonopolios si objetivamente conducen a una restricción de la competencia. Este efecto se presentará casi siempre que una empresa con dominio de mercado aplique tales contratos de exclusividad. Pero es el resultado de aplicar las reglas generales sobre dominio de mercado.

Cuando Ud. ha hablado de la ley alemana, ¿se está refiriendo a las decisiones del Poder Legislativo o está incluyendo también en ese concepto las decisiones de los tribunales?

Profesor Mestmäcker:

Ambas opciones son inseparables en la legislación alemana. Cuando hablo de ley alemana me refiero a la legislación vigente que es aplicada por las cortes y por las autoridades antimonopolios. La distinción norteamericana entre el “statute” y los “cases” no se plantea en la República Federal. Una norma legal no es inefectiva porque no existe jurisprudencia al respecto. Cuando su sentido es claro e inequívoco, es aplicada en la práctica sin que su contenido deba ser necesariamente refrendado por la jurisprudencia.

En Chile, profesor Mestmäcker, la ley antimonopolios contiene en lo básico una delcaración general que prohíbe todo acto, conducta o hecho que tienda a impedir la libre competencia. En lo demás, es una ley de procedimiento. En definitiva, el contenido de la ley lo determina el organismo encargado de velar por su aplicación. Pues bien, en la experiencia chilena se ha profundizado muy poco en la relación de causalidad que en principio debería existir entre la conducta que está siendo juzgada y el efecto perturbador que eventualmente haya tenido en el mercado. Si se trata de un acuerdo de precios entre dos productores, por ejemplo, se parte de la base que el precio acordado ha sido absolutamente distinto del que habría resultado en condiciones competitivas. Hay muy poco estudio de la jurisprudencia al respecto. Se sabe de una sentencia muy antigua, anterior a la creación de los actuales organismos especializados en la amteria, en que habiéndose acusado a un grupo de personas de alterar el precio, la corte dictaminó que no habiéndose acreditado cuál era el precio de mercado del producto no podía entenderse que hubiere infracción. ¿Qué opina usted al respecto?

Profesor Mestmäcker:

Me gustaría confrontar la respuesta que dan diversas legislaciones ante su pregunta. En la legislación norteamericana, como ustedes lo saben, los acuerdos en materia de precios están prohibidos **per se**. Para demostrar la infracción a la ley basta con acreditar el acuerdo, no su efecto. La justificación de este proceder radica en que para las empresas carecería de sentido llegar a un acuerdo si no sirve para alterar las condiciones de mercado. En la legislación alemana la ley prohíbe aquellos acuerdos que sean aptos para influir o alterar las condiciones de mercado reduciendo el ámbito de la competencia. La formulación de la ley es importante porque no se hace necesario demostrar el efecto real del acuerdo. Basta con que sirva para producirlo. La jurisprudencia va más allá y exige que debe existir una probabilidad de que los efectos sobre las condiciones de mercado sean perceptibles, comprobables.

La Corte Europea adoptó este mismo criterio. La Comisión de la Comunidad, por su parte, dictó normas interpretativas para determinar bajo qué supuestos se configura la capacidad de alterar las relaciones de mercado, recomendando tomar en consideración los niveles mínimos de venta de las empresas involucradas. Esta declaración, con todo, no obliga a la Corte.

En definitiva, se aplica la regla de que los acuerdos que puedan restringir la libre competencia están prohibidos, sin que deban demostrarse sus efectos reales sobre el mercado. Tal demostración, en la práctica, sería casi imposible.

Entiendo que usted ha señalado que casi nunca podría ser probado el abuso de una posición de dominio de mercado en función de los precios. ¿Podría explicarnos sus ideas al respecto?

Profesor Mestmäcker:

La cuestión decisiva respecto de estas empresas es determinar cuál es la vara con que se miden los precios para determinar si son abusivos o no. El criterio de costos es totalmente inútil. No existe algo más fácil de producir artificialmente que los costos. Hay que tomar otro punto de referencia. Algunos han creído encontrarlo preguntándose por las condiciones de competencia. Se ha dicho que las empresas con dominio de mercado deben determinar sus precios tal cual si existiera una competencia. Por cierto esta situación es difícil de dilucidar. La jurisprudencia ha reconocido la utilidad de la comparación con otros mercados. Se ha procedido a comparar, por ejemplo, la política de precios de un fabricante de productos farmacéuticos con los de una empresa holandesa, afirmándose en seguida que las diferencias de precios demasiado pronunciadas podrían acreditar la existencia de un abuso. Pero la Corte Suprema no aceptó este argumento. Aceptó el método comparativo, pero señaló que cabía tener en cuenta el peculiar carácter de los mercados holandeses y que por lo tanto cabía aplicar al producto alemán una sobretasa de “inseguridad” dado que se trata de un paralelo muy poco seguro. El problema, como ustedes lo pueden apreciar, no está resuelto y la autoridad antimonopolios ha vuelto a presentar demandas judiciales por precios abusivos en mercados dominados, sin que haya aún un criterio reconocido.

Es interesante lo que usted plantea porque, tratándose de empresas con dominio de mercado, habría una cierta posibilidad de calcular sus ganancias monopólicas y de fijarles un precio más o menos cercano al de mercado. Esto, si ustedes me lo permiten, es parecido a lo que sostuvieron los economistas soviéticos –y algunos polacos– en orden a que era posible simular por computación los precios de mercado y determinar, por esta vía, los precios idrectrices de las economías planificadas. Esta singular rela-

ción me induce a pensar que los organismos que controlan la libre competencia cumplen una función similar a la de los entes de planificación centralizada. También suplantán la economía del consumidor e imponen la soberanía del organismo administrativo.

Profesor Mestmäcker:

Coincido con usted en que los controles de precio no son compatibles con un sistema de economía de mercado. Algunas normas antimonopolios, sin embargo, parecieran creerlos compatibles. Pero hay que reconocer que la esfera de aplicación que tienen las normas que comentamos es bastante más amplia que el ámbito de los precios abusivos. Por lo mismo, sería quizás un error deducir que economías como la norteamericana, donde se usa el cálculo de la ganancia monopólica, son comparables en este punto con la economía soviética.

En cualquier caso, la pregunta inicial estriba en si puede controlarse por vía de los precios la conducta de las empresas con posición de dominio de mercado. Mi respuesta, y la de la Comisión Antimonopolios de la RFA, cuya presidencia ocupé, es negativa. Teniendo presente la opinión de tal Comisión, es explicable que sean muy pocas las causas que se han ventilado por este concepto. El control de precios, sin excepción, se justifica sólo por la protección, teórica al menos, de los intereses del consumidor, no teniendo ninguna relación con problemas de libre competencia. Por ello quiero deducir que el criterio de la protección del consumidor es totalmente inadecuado como criterio rector de la legislación antimonopolios y por eso manifesté hace un momento que me parecía inadecuado e insuficiente. Creo que en una economía de mercado no hay una escala para juzgar cuáles son las utilidades adecuadas de una empresa. Si se intenta definir una escala y se fijan precios máximos en razón de esa escala, en ese mismo momento se está comprometiendo el funcionamiento de una economía realmente libre.

¿Desde qué punto de vista le parece jurídicamente relevante el tema de los grupos empresariales, hoy tan controvertido en este país?

Profesor Mestmäcker:

Quizá no pueda dar respuesta a una pregunta planteada en estos términos. La formación de empresas está garantizada constitucionalmente y

la generación de empresas puede conducir a la formación de muy grandes empresas. Y yo creo que la garantía constitucional también cubre el derecho a formar dichas enormes empresas.

La importancia jurídica de los grupos empresariales puede juzgarse, en consecuencia, sólo respecto de determinados campos legales. Tengo la impresión de que ustedes están pensando básicamente en consorcios, vale decir, en empresas diversas manejadas por una administración unificada. Esta es una circunstancia relevante en el plano de las sociedades comerciales. El derecho de sociedades puede objetivamente contener reglas especiales para los consorcios. Así ocurre en la RFA. Esas normas regulan la creación de consorcios, establecen los límites de sus influencias e intentan hacer transparentes sus operaciones. La formación de grupos también puede ser relevante dentro de las normas de competencia, especialmente cuando sirven para consolidar posiciones de dominio de mercado. Para estos efectos las legislaciones disponen, por ejemplo, de normas de control de las fusiones empresariales. □

ENSAYO

SOMOZA, SANDINO Y ESTADOS UNIDOS: LO QUE EL PASADO ENSEÑA. . . Y DEJA DE ENSEÑAR*

Mark Falcoff**

Pocos temas de política internacional han estado tan abonados para el cultivo de las mistificaciones ideológicas y los análisis tendenciosos como el de Nicaragua. El fenómeno también entronca con los profundos sentimientos de culpa existentes en vastos sectores de opinión pública norteamericana, a raíz del curso que observaron las relaciones entre Washington y Managua durante este siglo. Probablemente tales sentimientos fueron los que condujeron a la diplomacia norteamericana a un franco inmovilismo en las últimas etapas del conflicto nicaragüense.

La instalación y conducta del gobierno sandinista deja diversas lecciones políticas y diplomáticas, pero sólo a condición de que puedan ser asimiladas en el contexto de un análisis objetivo y esclarecedor acerca de lo que efectivamente ocurrió. Tal es el intento del siguiente artículo. De otro modo, las presuntas lecciones no servirán sino para incurrir en nuevos errores. Nada garantiza que la experiencia nicaragüense no vuelva a repetirse.

El surgimiento en Nicaragua de un régimen hostil a los Estados Unidos y aliado con Cuba y la Unión Soviética obligó a muchos norteamericanos a volver sobre sus libros de historia. Dicho ejercicio, sin embargo, puede ser motivado —y de hecho lo es— por dos propósitos bien distintos. Uno podría tener la esperanza, por ejemplo,

* Traducido con la debida autorización de la revista *This World*, N° 6, otoño 1983, editada por The Institute for Educational Affairs, New York City.

** Investigador del Center for Hemispheric Studies, American Enterprise Institute for Public Policy Research. Consejero de la Comisión Kissinger para Centroamérica. Ph. D. en Ciencia Política, Universidad de Princeton.

de aprender de los errores del pasado con el objetivo de prevenir el futuro surgimiento de "otras Nicaraguas". El alcance de dicho esfuerzo es ciertamente vasto y concede un amplio espacio para todo tipo de honestas diferencias de opinión precisamente en relación a dónde la política de los Estados Unidos se salió de curso, y lo que podría haberse hecho para volver a enriarla. En este sentido, nadie podrá dudar de que una cuidadosa y desapasionada revisión de las relaciones norteamericano-nicaragüense en el último medio siglo es tarea necesaria.

El otro "curso de estudio", sin embargo, es bastante diferente, tanto en espíritu como en sustancia. Su efecto, acaso no su propósito, es excusar la conducta del actual régimen revolucionario de Nicaragua como una reacción plenamente justificada frente a la política norteamericana pretérita respecto de esa nación. Parte de lo que se ha escrito bajo esa rúbrica intenta pasar por historia, cuando, en realidad, no es otra cosa que la manipulación de acontecimientos (o pseudoacontecimientos) del pasado en nombre de algunas agendas sumamente actuales. Fragmentos de este tipo de enfoque pueden ser hallados en las declaraciones de ciertos comités políticos académicos, en los editoriales de la prensa social y religiosa e, incluso, en las declaraciones de algunos miembros del Congreso de los Estados Unidos. Esta línea de argumentación fue planteada en su forma más pura, sin embargo, por Richard Fagen en la revista *Foreign Policy*:

"En 1912, después de transcurridos tres años de intentos frustrados de Washington para estabilizar Nicaragua a través de medios políticos y diplomáticos. . . se procedió al desembarco de infantes de marina norteamericanos. Estaban en juego los voluminosos empréstitos de acreedores estadounidenses y europeos. . . y también la posibilidad de adquirir derechos de construcción de un canal en el sur de Nicaragua. . .

Sólo en 1933 fueron retiradas las tropas de ocupación, dejando en su lugar la Guardia Nacional, creada por los Estados Unidos y encabezada por el general Anastasio Somoza García. Durante los siguientes 46 años, la familia Somoza no entregó jamás el control directo de la Guardia, y en escasas oportunidades cedió la presidencia. . .

Somoza padre gobernó Nicaragua en calidad de feudo personal, con la Guardia como su ejército personal y ejecutor de sus órdenes, recibiendo el sostenido apoyo y la aprobación de los Estados Unidos.

La dinastía fue bienvenida en Washington desde un comienzo, por ser considerada un sólido pilar de fuerza pro-norteamericana y anticomunista en un área de otro modo sujeto a todo tipo de problemas. . . Hasta comienzos de 1970, y al alero de todas las administraciones norteamericanas, republicanas o demócratas, la alianza entre Washington y Managua parecía inamovible. . .

La identificación de los intereses de Washington con el sostenido control de los Somoza fue tan estrecha, sin embargo, que pocas cosas cambiaron realmente. . . hasta el advenimiento de la administración Cárter.

Asimismo, la nueva administración también temía a cualquier alternativa a Somoza que no fuera firmemente controlada por lo más conservador de las fuerzas antisomocistas. Entretanto, los poderosos amigos que mantenía Somoza en el Congreso norteamericano y en otras fuentes de poder hicieron todo lo que estaba en sus manos —en nombre del anticomunismo y de la estabilidad hemisférica— para garantizar que continuaría la política de cuatro décadas de apoyo norteamericano a la dinastía".

Difícil resulta concebir una acusación más inmisericorde, ya que no salva a ningún presidente norteamericano desde William Howard Taft en adelante e incluye expresamente a Jimmy Carter. Cabe reconocer que éste es el modo como muchos nicaragüenses —en absoluto todos ellos sandinistas— contemplan la historia de su país. Sin embargo, y en cuanto a los Estados Unidos concierne, resulta una visión bastante falsa. Los hechos son como sigue: la intervención de los Estados Unidos en 1912 no se vio inspirada en lo principal por los motivos señalados; Somoza no gobernó con "el sostenido apoyo y aprobación de los Estados Unidos"; la dinastía no fue bienvenida por Washington "desde un comienzo. . . como sólido pilar de la fuerza pro-norteamericana y anticomunista", y la administración Cárter no insistió en restringir las alternativas a Somoza a "lo más conservador de las fuerzas antisomocistas", salvo, por supuesto, que uno elija caratular a todo aquel que no es marxista como conservador, más bien un conservador extremo.

Lo que Fagen oculta a sus lectores de modo más bien solapado —y lo que muchos de aquellos que repiten en forma más o menos aguada su planteamiento simplemente desconocen— son las dinámicas altamente complejas de la política nicaragüense. Ello nos previene de llegar a la conclusión de que característicamente apabulla a todo aquel que se molesta con analizar el asunto: el que el problema de ese país no ha sido tanto el poder norteamericano como justamente la falta de ese poder; la incapacidad norteamericana de influir los acontecimientos allí de acuerdo con los valores y preferencias norteamericanos. Pues, aun si se ha pagado debido tributo al nacionalismo nicaragüense y su derecho de autodeterminación, todavía sigue siendo verdad que si Washington hubiera sido capaz de controlar plenamente su "alianza" putativa con Managua, la historia política de Nicaragua habría sido considerablemente más feliz, al menos para la inmensa mayoría de su pueblo, aun cuando no precisamente para la particular secta política que aprueba Fagen.

En el contexto actual, la historia de las relaciones norteamericano-nicaragüenses es más que materia de mero interés académico.

La razón es bastante simple. Muchos países son capaces de formular y ejecutar una política exterior sin excesiva referencia a su conciencia nacional. Los Estados Unidos, sin embargo, no son uno de ellos. Si los norteamericanos concluyen que han infligido daño a un pueblo pequeño e indefenso, invariablemente proceden a preguntarse: "¿Quiénes somos nosotros para criticar el modo como sus actuales líderes intentan arreglar las cosas?" y hasta "Simplemente estamos recibiendo nuestro merecido". La historia, de este modo usada o abusada, conduce a la culpa y la culpa engendra inmovilismo. Este es el motivo por el cual algunos comentaristas estadounidenses hacen reiteradas referencias al pasado —o a lo que piensan fue el pasado— al momento de analizar la cuestión de las actuales relaciones entre el país centroamericano y Washington. Es éste también el motivo por el cual poner las cosas en su debido lugar resulta tanto un asunto de política pública como de aseo moral deméstico.

Canales y Acreedores

El interés norteamericano en Nicaragua se vio dominado en el siglo diecinueve por un particular factor geográfico —la existencia de un gran lago volcánico que cubre aproximadamente una cuarta parte de la superficie total del país— y que tornaba a Nicaragua en el sitio más lógico para la construcción de un canal a través del istmo centroamericano. Una corta incisión en el terreno que separaba el lago del Pacífico, al oeste, y otra excavación más larga y que combinara con el río San Juan al este, para desembocar en el puerto de Greytown, habrían producido una ruta interoceánica, a un costo presumiblemente mucho menor que en cualquier otra parte del istmo, dado que en todas partes las exigencias de excavación habrían regido para toda la extensión del canal. Más aún, ya mucho antes que estuvieran finalmente disponibles la tecnología y los capitales necesarios para producir el milagro, operaba a través de Nicaragua un servicio de navegación y de pasajeros, que constaba de la combinación de vapores y diligencias y que estaba al mando del comodoro Cornelius Vanderbilt.

El experimento de Vanderbilt fue de corto aliento: iniciado en 1851, fue destruido en 1855 por una salida del río San Juan. Al año siguiente fue reemplazado por el ferrocarril de Panamá. La idea de construir un canal a través de Nicaragua persistió, sin embargo, hasta los primeros años del siglo actual. Una comisión creada por el Congreso norteamericano informó en 1897 que era técnicamente factible, y el presidente McKinley incluso recomendó su construcción en su mensaje anual al Congreso de 1898. Por motivos ajenos a este análisis, el Congreso decidió en 1902 construir el canal en Panamá. Las obras se iniciaron en 1904 y la vía entró en operaciones diez años más tarde. Así, cuando los infantes de marina desembarcaron por primera vez en Nicaragua en 1912, ya se había resuelto la cuestión de la vía interoceánica, en otra parte.

Con la nueva ruta en plena operación en Panamá,¹ la política norteamericana hacia Nicaragua se tornó virtualmente indistinguible de la practicada hacia otras naciones de la región, es decir, residió en promover la estabilidad y solvencia básicas de los gobiernos de esas naciones. Carentes de ambas, los pequeños países (y, en consecuencia, el acceso al canal mismo) podían caer en manos de potencias hostiles. Se descartó la anexión abierta, pero —tal como se había demostrado recientemente en China y África— había otros modos a través de los cuales las potencias de Europa podían establecer presencias navales y estratégicas —para no mencionar las comerciales— sin todas las apariencias del colonialismo formal.

En este sentido, la vida política interna de América central (y de Haití y la República Dominicana en el Caribe) ofrecía buenas razones para preocuparse. Los constantes estallidos revolucionarios amenazaban la vida y la propiedad de los residentes europeos, cuyas marinas de guerra estaban habituadas a recuperar monetariamente las pérdidas de un modo extraordinariamente enérgico. En cierta ocasión, cañoneras alemanas incluso amenazaron con destruir todo un complejo de edificios gubernamentales en la capital haitiana de Port-au-Prince si no se reunían en cosa de horas treinta mil dólares. La inestabilidad política también provocaba serias interrupciones en la vida económica, haciéndole a los diversos estados imposible cumplir con el pago de sus deudas externas. El incumplimiento constituía una invitación abierta para que los acreedores europeos procedieran a ocupar las bodegas de aduana y las instalaciones portuarias, como prólogo —temían muchos norteamericanos y también centroamericanos— de una presencia política más permanente.

Vemos, entonces, que en el corazón de los problemas internacionales de la región radicaba un atraso económico tanto como político, reforzándose mutuamente ambos factores. La vida pública en esas naciones era, en apariencia, una competencia entre los partidos "liberal" y "conservador"; en realidad, sin embargo, era un constante conflicto entre clanes, familias y los partidarios de éstas, organizados de acuerdo a costumbres regionales o provinciales. Dado que los recursos en juego eran tan escasos, la lucha adquiría un carácter tal que no se daba ni se pedía cuartel. En verdad, ningún partido gobernante podía darse el lujo de perder una elección, de modo que, inversamente, su opositor no tenía otra alternativa que la prueba te-

1 Es verdad que bajo el Tratado Bryan-Chamorro (1916), Nicaragua cedió a los Estados Unidos (entre otras cosas) una opción para un canal interoceánico. Claro que nunca se construyó y Washington probablemente nunca pensó en construirlo. La estipulación formó parte de un paquete de concesiones destinadas a persuadir al Senado norteamericano para que aprobara un entonces controvertido préstamo de emergencia por valor de 3 millones de dólares, destinado a salvar al quebrado Estado nicaragüense de las presiones de sus acreedores británicos.

rrible de la guerra civil. "Demasiadas veces se echaba mano de salvajes represalias cuando se accedía al poder", escribió el diplomático e historiador Dana C. Munro. "Las crueldades practicadas en las personas de los oponentes políticos engendraban odios de facciones que pasaban de padres a hijos y que ayudaban a mantener vivo el espíritu revolucionario."

Los archivos del Departamento de Estado, y también la correspondencia publicada que se halla en sucesivos volúmenes de *Foreign Relations of the United States* para los años 1898 hasta alrededor de 1914, dejan en claro y por sobre toda duda que los gobiernos norteamericanos estuvieron obsesionados con la búsqueda de instrumentos políticos capaces de romper este círculo vicioso que emponzoñaba América central y el área del Caribe. Se probaron todo tipo de mecanismos: "intervención preventiva" al alero del corolario Roosevelt a la Doctrina Monroe, sindicaturas de aduanas, reembolso de deudas. Después de la primera guerra mundial, el énfasis se trasladó hacia el no-reconocimiento de gobiernos que habían accedido al poder por la fuerza y hacia un intento de reemplazar a los ejércitos privados o de partidos por una policía independiente.

Innecesario resulta señalar que ninguno de estos medios podía ser del agrado de los gobiernos afectados. Tampoco fueron particularmente efectivos, al menos en el mediano y largo plazos. Pero no estuvieron únicamente inspirados en motivos sórdidos o egoístas. Los Estados Unidos no desembarcaron tropas u ocuparon aduanas con el solo fin de proteger a sus inversionistas y banqueros por el muy simple motivo de que antes de 1914 la presencia económica norteamericana en el área (a excepción de Cuba) era insignificante y porque los principales acreedores de dichas naciones seguían siendo los países europeos. Indudablemente, tales consideraciones existieron en estado embrionario, pero no alcanzaron verdadera significación, concluye Munro, "si se las compara con el deseo de aventar la amenaza de que el desorden podría invitar a la intervención europea".

La Era de la Intervención: 1912-1933

Nicaragua se constituyó en un ejemplo particularmente notable del fracaso de la política estadounidense en alcanzar los objetivos anunciados, y del distanciamiento entre los medios y los fines en un grado considerablemente mayor de lo que la proporción y el sentido común parecían recomendar. Así y todo, la intervención militar norteamericana en Nicaragua debe ser dividida conceptualmente en dos períodos señaladamente distintos. El primero comenzó en 1912, cuando se procedió al desembarco de infantes de marina con el objetivo de estabilizar a un país convulsionado por los enfrentamientos civiles (procediendo, en este contexto, a fortalecer al gobernante régimen conservador, que era impopular y probadamente no-representativo, aun en el marco de los estrechos términos

de aquellos días). Este período concluye en 1927, con la Paz de Tipitapa, cuando los Estados Unidos, a través de la persona de su Secretario de Guerra, Henry Stimson, negociaron una tregua entre los caudillos político-militares conservadores y liberales.

Ambas fechas representan los extremos opuestos de una curva de aprendizaje para los políticos y diplomáticos norteamericanos. En un comienzo, todo arreglo se basaba siempre en el empleo de la fuerza. Pero ya en 1927 ciertas realidades de la vida nicaragüense lograron saltar al primer plano, alentando un serio esfuerzo para encargar aquello que en la actualidad se llamaría causas "estructurales" de la inestabilidad. La primera de dichas realidades era que el Partido Liberal, supuestamente menos amistoso hacia los Estados Unidos que el Conservador, no podía permanecer constantemente alejado del poder. Segundo, dado que ningún partido derrotado podría jamás aceptar el resultado de elecciones falsificadas, los infantes de marina tendrían que quedarse por varios años a fin de asegurar la integridad de las elecciones. Y, finalmente, como ningún gobierno victorioso podía liberarse de un desafío armado de parte de sus rivales derrotados, habría que desarticular y desarmar a las fuerzas militares y paramilitares privadas. En su lugar, los infantes de marina entrenarían a una fuerza policial no-partidista, destinada a preservar el orden público una vez que partiera la fuerza expedicionaria norteamericana. En efecto, los Estados Unidos propusieron otorgarle a Nicaragua el ejército nacional que nunca había poseído.

Entre 1927 y 1933 los Estados Unidos intentaron poner en práctica estas lecciones tan arduamente aprendidas. El proceso resultó ser tan irritante y desgastador que incluso si la Depresión no hubiera intervenido para obligar a Washington a proceder a una drástica reducción de sus compromisos de ultramar, ya en 1933 los Estados Unidos con toda probabilidad habrían estado aprontándose para retirar sus tropas de Nicaragua de todas maneras. Uno de los mayores problemas surgidos fue que elementos disidentes del Partido Liberal se negaron a reconocer la Paz de Tipitapa. Encabezados por el general Augusto C. Sandino, retuvieron sus armas para iniciar una campaña guerrillera contra las fuerzas norteamericanas y nicaragüenses que habría de extenderse por seis años. Si bien el movimiento de Sandino se concentró mayoritariamente en los contrafuertes montañosos de Nueva Segovia, en el sector noroccidental del país, en diversas ocasiones logró asolar ciudades claves, incluyendo, hacia el final de la campaña, a la propia capital, Managua.

Sandino constituye actualmente una figura omnipresente en Nicaragua y su mirada inmutable observa el acontecer diario de ese país desde innumerables muros mientras abundan los que pretenden hablar en nombre suyo. Pero su verdadera identidad permanece velada por los mitos y los malentendidos. La administración del presidente Coolidge reiteradamente aludió a él y a sus seguidores como "bandidos", cosa a todas luces falsa. Pero Sandino no fue ni el revolucionario social marxista pintado por el Secretario de Estado norte-

americano Frank Kellogg, imagen restituida muchos años más tarde por un gobierno nicaragüense que ostenta su nombre en lo que constituye una paradójica coincidencia de necesidades. Sandino, en realidad, fue antes que nada un aventurero, un líder nato y un hábil político nicaragüense muy dado a la teatralidad en relación a su figura. Pero también fue lo que muchas veces afirmaba de sí mismo, un hombre de principios, obligado a defender a su país contra aquello que consideraba una humillación de su soberanía nacional. Desde un comienzo prometió deponer las armas en el preciso instante en que abandonara Nicaragua el último infante de marina norteamericano, y cumplió con su palabra. Más significativo todavía, Sandino se negó a ser usado por fuerzas extrañas a su causa. Así, si bien durante un tiempo hacia fines de la década de 1920 recibió apoyo retórico y algo de material de los partidos comunistas norteamericano y mexicano, rehusó consecuentemente seguir los dictados de Moscú e incluso negó la necesidad de una revolución social para Nicaragua. Esto lo condujo también a cortar sus vínculos personales y políticos con Farabundo Martí, un comunista salvadoreño que durante un tiempo sirvió como enviado del Comintern ante las fuerzas sandinistas.

Si bien Sandino sólo "ganó" algunos pocos de sus choques con los infantes de marina norteamericanos, sus constantes tácticas de "ataca y huye" lograron encarecer enormemente la política de pacificación norteamericana en Nicaragua, tanto en sangre como en fondos, y también en relación a la opinión pública latinoamericana y norteamericana interna. Esto tornó tanto más urgente la formación de una fuerza militar profesional en Nicaragua para reemplazar a los infantes de marina, aunque en esto residía el otro gran problema. Pues ninguno de los dos partidos nicaragüenses estaba particularmente interesado en tener a una guardia o policía nacional por sobre la política, en caso de que tal cosa fuera realmente posible. Washington eventualmente también admitió esta realidad, procediendo a aceptar un cuerpo de oficiales bipartidista en la esperanza de aventar lo que temía —y que pronto llegó a ocurrir— que era la existencia de una fuerza comandada por los políticos del partido en el poder.

La Guardia Nacional de Nicaragua fue así organizada bajo la doble presión del tiempo y de las circunstancias. En un comienzo, la fuerza de infantes fue comandada por oficiales norteamericanos, aunque ya en 1931 y 1932 la mayor parte de esos oficiales había sido reemplazada por otros nicaragüenses, formados a toda prisa en la recientemente creada Academia Militar La Loma. Dado que la mayor parte de la tropa había sido reclutada en la clase baja de Nicaragua, se descartó el entrenamiento de los efectivos para ascender a las filas de la oficialidad. Los candidatos a oficiales salieron de las clases superiores de la civilidad, lo que convirtió su adoctrinamiento en el apoliticismo en un ejercicio francamente quijotesco.

La desesperada búsqueda de profesionales confiables para co-

mandar la Guardia condujo a los norteamericanos hasta la persona de Anastasio Somoza. Político y general del Partido Liberal, Somoza se había formado en una escuela comercial en los Estados Unidos, y si bien era de origen social insignificante, se las había arreglado para desposar a la hija de una aristocrática familia nicaragüense. Durante la década de 1920 sirvió como cónsul en Costa Rica, como Viceministro de Relaciones Exteriores y, finalmente, Ministro de Asuntos Exteriores. Durante la última fase de la ocupación de los infantes de marina fue nombrado director en jefe de la Guardia Nacional. "Este último nombramiento se debió en parte al respaldo del embajador norteamericano en Nicaragua", escribió Neill Macaulay en *The Sandino Affair*. "El representante norteamericano y su esposa estaban absolutamente impresionados por el dominio de Somoza del idioma norteamericano y se vieron cautivados por su personalidad efervescente". Y en una acida nota a modo de epílogo agregó: "La Sra. Hanna (esposa del embajador) consideraba a Somoza un seductor bailarín de tango y rumba". Somoza era también, sin embargo, un experimentado y disciplinado funcionario público que trabajaba horas extraordinarias, mantenía escrupulosamente sus compromisos y en general impresionaba a los norteamericanos con su capacidad de trabajo y su seria atención a todos los detalles de una cuestión. La decisión de designarlo director de la Guardia Nacional no carecía en absoluto de lógica.

Sandino, Sacasa, Somoza

Cuando el último infante de marina norteamericano abandonó Nicaragua en 1933, pronto volvieron a aflorar las realidades ocultas de la política nicaragüense, barriendo prontamente lo que de legado positivo había dejado la presencia estadounidense. Las cosas habían comenzado bastante bien: las elecciones de 1932 (al igual de las de 1928), supervisadas por los infantes de marina, fueron las más libres y limpias de la historia de Nicaragua. A poco correr de su asunción del mando, el día de Año Nuevo de 1933, el presidente Juan Sacasa recibió a Sandino en Managua a fin de elaborar los detalles de un acuerdo de paz. Sandino aceptó "respaldar moralmente" la gestión de Sacasa, a cambio de lo cual se le permitió mantener un limitado remanente de su ejército privado, y a sus seguidores se les garantizaron empleos preferenciales en futuros proyectos de obras públicas. Enseguida se produjo el desbande del grueso de los hombres de Sandino y el propio general rebelde retornó a su hogar de Nueva Segovia.

Casi inmediatamente quedó de manifiesto que el general Somoza y la Guardia Nacional constituían un nuevo tipo de amenaza para el orden y la paz en Nicaragua. Las relaciones entre Somoza y Sandino —que nunca habían sido buenas— rápidamente se deterioraron en la medida en que unidades de la Guardia comenzaron a acosar a los ex seguidores del líder guerrillero. Y ya en noviembre

de 1933 la legación norteamericana en Managua comenzó a recibir información relativa a que Somoza proyectaba un golpe de estado para deponer a Sacasa. En febrero de 1934, Sandino viajó a la capital, Managua, para discutir sus diferencias tanto con el gobierno como con la Guardia; algunos días después fue brutalmente asesinado por esbirros de Somoza, luego de retirarse de una cena con el presidente Sacasa en la residencia gubernativa. Dos años más tarde Somoza depuso a Sacasa y se designó presidente.

Nadie podría discutir que esta secuela de hechos nunca se habría suscitado en Nicaragua sin la intervención norteamericana de 1912. Por otra parte, la historia también es clara respecto de lo siguiente: no hubo relación directa entre los Estados Unidos y el asesinato de Sandino, el derrocamiento de Sacasa e incluso la creación de la dictadura de Somoza. Ninguno de estos acontecimientos figuraba en los planes o políticas norteamericanos y tampoco —lo que es aún más importante— fueron recibidos por el Departamento de Estado con beneplácito o siquiera aprobación tácita. Lo que es cierto es que comenzando con el asesinato de Sandino, Somoza (y más tarde sus hijos y herederos políticos) habitualmente presentaban sus acciones como teniendo previa aprobación norteamericana. Por diversos motivos, tanto los partidarios como los opositores del régimen creyeron conveniente aceptar esta explicación y ambas partes la propagaron incesantemente y bajo diversas formas durante cuatro décadas.

Lo que muchos nicaragüenses dejaron de percibir —y lo que Somoza rápidamente aprendió a explotar— fue un decidido cambio en la política norteamericana exactamente en el momento en que se suscitaban estos acontecimientos. Después de transcurrido un largo período, Washington comenzó gradualmente a reconocer que la democracia constitucional del tipo anglosajón no era exportable a Nicaragua, así como tampoco a Haití, República Dominicana o México. También, que los intentos destinados a imponer la democracia constitucional en los países tropicales eran tanto costosos como contraproducentes. El despotismo y los regímenes militares parecían los frutos inevitables del entorno caribeño y, razonaron los funcionarios norteamericanos, lo mejor sería no insistir más en intentar contravenir la experiencia de la historia. Tal como confidenció a un amigo poco antes de dar término a su misión el embajador norteamericano en Nicaragua en los años 1934-1935:

"Los que crearon la G. N. (Guardia Nacional) carecían de una adecuada comprensión de la gente allí. En caso contrario, no habrían legado a Nicaragua un instrumento con el cual se podía borrar del mapa todo procedimiento constitucional. ¿Acaso los hombres prominentes que crearon la G. N. no se acordaron jamás de que la ambición personal acecha en el pecho de los hombres, incluso en Nicaragua? En mi opinión, este caso constituye uno de los más lamentables ejemplos por nuestra

parte de la incapacidad norteamericana para comprender que no debemos intervenir en los asuntos de otros pueblos."

Desde luego era mucho más fácil llegar a tales conclusiones en 1935 que en 1912 cuando se poseía el conocimiento entregado por la experiencia y se sabía de los cambios ocurridos en materia económica y poder naval en la región. Después de la primera guerra mundial, había virtualmente desaparecido la amenaza de una intervención europea en el Caribe, y la inestabilidad política —lejos de ser, como alguna vez había sido, un problema "internacional"— podía ahora ser considerada simplemente como un asunto local. Somoza no era una mejoría en relación a aquello que los Estados Unidos habían perseguido reemplazar, pero al momento de tomar éste el poder, Washington había abandonado virtualmente sus intentos de reformar a los nicaragüenses. Habiendo luchado tan tenazmente por distanciarse de la rutina de la intervención, los Estados Unidos —asolados por los múltiples problemas acarreados por la Depresión— no estaban dispuestos a volver sobre ella.

Somoza también se benefició indirectamente de un cambio más vasto de la política norteamericana hacia los regímenes revolucionarios, o, más precisamente, hacia los gobiernos surgidos del empleo extraconstitucional de la fuerza. Hasta antes de alrededor de 1930, Washington había intentado desalentar los cambios políticos violentos en el área mediante el recurso de no otorgar reconocimiento a los regímenes de facto. En 1907, y nuevamente en 1923, incluso había auspiciado tratados —rubricados por todos los gobiernos de América central— con dicho efecto.

Con el tiempo quedó de manifiesto que el empleo punitivo del reconocimiento diplomático colocaba a los Estados Unidos en un callejón sin salida. Tal como lo dice el historiador William Kamman, "Washington tenía algo más que hacer que simplemente averiguar cuál gobierno ejercía realmente el control; debía determinar, más bien, la legitimidad de dicho gobierno". Ello significaba, forzosamente, que si los únicos gobiernos dignos de reconocimiento eran aquellos salidos de las urnas, para poder mantener relaciones diplomáticas con muchas repúblicas centroamericanas había que empezar por asegurar primero la celebración de elecciones. Ello condujo a casi intermitentes intervenciones militares, con todas sus lamentables consecuencias. También provocó mucho resentimiento nacionalista en toda la América latina, donde a los Estados Unidos no se les concedía el derecho de determinar la forma apropiada de cambio político en cada uno de sus países.

En este punto fueron los mexicanos quienes demostraron especial vehemencia, y en 1930 el Ministro de Relaciones Exteriores de dicho país, Genaro Estrada, llegó al extremo de calificar el otorgamiento del reconocimiento diplomático como una "práctica insultante". De acuerdo a lo que fue conocido como Doctrina Estrada, sólo se podía reconocer estados; cuando accedía al poder un nuevo

gobierno —por los medios que fuera— su bona fides no estaba sujeta a los juicios valorativos de terceros. Desde luego que los mexicanos temían presente su propia revolución de 1910, muy diferente de los levantamientos en Nicaragua, dado que se proyectaba mucho más allá de un cambio periódico en las fortunas de élites en competencia. Esa revolución había barrido todo un contingente de instituciones sociales y económicas y en su transcurso infligió serio perjuicio —tanto físico como legal— a la propiedad e inversiones extranjeras, en su mayor parte posesión de ciudadanos norteamericanos. Durante casi una década Washington intentó influir sobre los acontecimientos mexicanos concediendo o negando el reconocimiento oficial a los diversos gobiernos que sucedieron al dictador Porfirio Díaz. Extrapolando de su propia (y más bien exclusiva) experiencia, los mexicanos declararon el empleo condicionado del reconocimiento diplomático una ofensa a la soberanía y al derecho de los pueblos más débiles de autodeterminarse.

Otras naciones latinoamericanas recogieron el asunto y éste pronto se convirtió en parte de un paquete de demandas de "no-intervención" planteadas a los Estados Unidos durante la Conferencia Pan Americana de La Habana, celebrada en 1928, y que constituyó la primera ocasión en que los delegados estadounidenses se vieron obligados a enfrentar una oposición seria y unida. Lo ocurrido durante dicha conferencia precipitó a los altos funcionarios del Departamento de Estado en un estado de ánimo de sobria reevaluación y durante los siguientes cuatro o cinco años hubo una gradual reconsideración de la política norteamericana. Los hechos recibieron también el impacto acelerador de la Gran Depresión, que repentinamente tornó a los Estados Unidos más atentos a la imagen que proyectaban en la América latina, cuyos mercados —opinaban algunos planificadores de la era del New Deal— representaban la clave para la recuperación económica norteamericana.

Sea como fuere, tanto bajo la administración Hoover como bajo la de Roosevelt se produjo un giro gradual generalmente asociado con la Política del Buen Vecino. Los infantes de marina no fueron retirados sólo de Nicaragua, sino que también de Haití, y durante la conferencia de estados americanos celebrada en 1933 en Montevideo, y, sobre todo, durante la Conferencia de Buenos Aires, de 1936, los Estados Unidos renunciaron definitivamente a la intervención como un instrumento de sus relaciones con otros estados americanos.

Entretanto, en 1934 las naciones centroamericanas abandonaron desaprensivamente los compromisos adquiridos bajo el acuerdo de 1923 y suscribieron la Doctrina Estrada. Entre las conferencias de Montevideo y de Buenos Aires, los Estados Unidos imitaron el ejemplo; dadas las circunstancias, no tenían otra opción. Sin embargo, en algunas oficinas del Departamento de Estado siguieron prevaleciendo serias dudas. Un funcionario señaló, por ejemplo, que aun si el no-reconocimiento no había tenido éxito en cuanto a prevenir

revoluciones, el reconocimiento incondicional indudablemente las alentaría. También reforzaría la tentación de respaldar a "cualquier hombre fuerte que surgiera", con el consiguiente riesgo de identificar demasiado estrechamente a los Estados Unidos con un tirano susceptible de ser derrocado. Hacia 1935 ó 1936 tales aprensiones fueron barridas por otras consideraciones. Los Estados Unidos firmaron los acuerdos de Buenos Aires, aceptaron tácitamente la Doctrina Estrada, lograron la aprobación de periodistas y estadistas "liberales" latinoamericanos y fortalecieron indirectamente a los regímenes encabezados por hombres-fuertes, como aquel que surgía en Nicaragua.

Monopolizando la Corrupción

Somoza tomó la presidencia de Nicaragua en 1936 y permaneció en el cargo a través de sucesivas "elecciones" en 1939 y 1947. Acababa de aceptar la nominación de su partido para todavía otro período presidencial cuando cayó abatido por una bala asesina, en 1956. Su ejercicio del cargo, de lejos el más dilatado en la historia de Nicaragua, fue posible, en primera instancia, por la Guardia Nacional. A diferencia de los ejércitos liberal y conservador que reemplazó, la Guardia estaba más o menos equipada y profesionalmente organizada, y dado que mantenía el monopolio de la posesión de armas no había en el país fuerza capaz de desafiarla. Tan sólo en este sentido Somoza ya fue el primer presidente "moderno" de Nicaragua. Lo sorprendente y único, sin embargo, fue el modo cómo adaptó las instituciones modernas —creando no sólo una policía profesional, sino que también una administración pública racionalizada, un banco central, obras públicas y desarrollo económico en general— a las particulares necesidades de su dinastía.

El régimen de Somoza podría así clasificarse como estado policial patrimonial, aunque también fue otra cosa: una forma muy peculiar de revolución social. Antes de 1936, los políticos nicara-güenses solían ser caballeros que ostentaban propiedades y refinamiento, reclutados en la clase terrateniente y profesional de las dos principales ciudades provinciales del país, León (para los liberales) y Granada (para los conservadores). Su apreciación de los asuntos políticos y sociales probablemente no fuera más amplia o responsable que la de Somoza, aunque su enfoque de las tareas de gobierno debió ser necesariamente más impersonal. Así, también, y precisamente porque Nicaragua había sido tan inestable antes de 1936, los cargos públicos y diplomáticos habían sido ofrecidos de modo más bien generoso, aunque esporádico. Pero ahora todas las líneas del ascenso político pasaban directamente por una sola mano, las de los familiares de Somoza y las de algunos de sus partidarios. En la medida en que el régimen se consolidó con el paso de las generaciones, absorbió una creciente porción de las gratificaciones del poder, co-

mo sobornos, comisiones confidenciales y concesiones. La corrupción se tornó menos democrática y, por lo tanto, más odiosa.

Eso marcó un cambio; también era muy diferente el hombre con que debían tratar los caudillos de León y de Granada. Grosero y brutal, Somoza poseía una especie de picaro encanto que cautivaba a ciertos admiradores extranjeros, aunque para la clase política más tradicional de Nicaragua representaba el triunfo de lo que llamaban "mala educación". Las personas que trajo consigo al gobierno eran —salvo contadas excepciones— de antecedentes y cualidades personales igualmente faltos de distinción que los de su jefe. Si la legación norteamericana en Managua tenía una visión de algún modo avinagrada de la oposición durante los primeros años de Somoza, ello se debió en parte a que los recuerdos del antiguo sistema estaban todavía muy frescos, y en parte también porque era demasiado difícil evaluar los reclamos de los aristócratas desplazados en debida forma. Esos hombres no aspiraban a restaurar la democracia en Nicaragua, sino meramente a volver a tomar las riendas del poder (que es lo que ellos entendían por democracia). Los Estados Unidos jamás aceptaron las acusaciones de Somoza de que sus opositores eran agentes del nazismo (antes y durante la segunda guerra mundial) o del comunismo (posteriormente). Pero tampoco cabía desembarcar infantes de marina para retornar las cosas al statu quo previo a 1927.

Distanciamientos y Hechos Afortunados

Durante los veinte años de la dictadura de Somoza padre, las relaciones entre los Estados Unidos y Nicaragua fueron mucho menos cordiales —o incluso consistentes— de lo que podría sugerir el término "Alianza Washington-Managua". Durante el período 1936-1939, por ejemplo, los diplomáticos norteamericanos mantuvieron una discreta distancia del régimen y reiteradamente desecharon su solicitud más frecuente, la de asistencia militar. Lo que cambió sorpresivamente la actitud de Washington fue la segunda guerra mundial. El propio Somoza fue repentinamente invitado a Washington y recibió 1.3 millón de dólares en armamento en calidad de préstamo concesionario. (A cambio, los Estados Unidos obtuvieron derechos temporales para construir una base naval en Corinto.) Sin embargo, una vez finalizado el conflicto, los Estados Unidos significativamente rechazaron la solicitud de Somoza de nuevas asignaciones sobre una base más continuada. Un funcionario del Pentágono manifestó sarcásticamente que la decisión del Departamento de Guerra era no "echar sobre los hombros del país la pesada carga del armamento", agregando gratuitamente que debían "evitarse a toda costa las misiones militares en naciones extranjeras como Nicaragua." Un nuevo intento de Somoza de adquirir armas con dinero en efectivo fue bloqueado por el Departamento de Estado. "Cualquier tipo de armas que podamos enviarle en este momento", rezaba el memo relevante,

"sólo será interpretado por él, el pueblo de Nicaragua y otras repúblicas centroamericanas, como una demostración de total apoyo a sus planes." Esa impresión, agregaba el documento, "no sólo sería errónea, sino que extremadamente embarazosa."

En 1947, cuando Somoza se preparaba para su "reelección", el Secretario de Estado Adjunto, Nelson Rockefeller, llamó al embajador nicaragüense en Washington para informarle del agudo desagrado de la administración Truman, y le advirtió que dicha eventualidad "podría crear dificultades. . . que afectarían seriamente las relaciones entre los dos países." Para demostrar que se hablaba en serio, el Departamento de Estado una vez más bloqueó la venta de armas al régimen e incluso se las arregló para presionar sobre Canadá y Gran Bretaña para que se sumaran al embargo.

Este fue un procedimiento sagaz, pero Somoza fue todavía más sagaz. Se retiró de la carrera presidencial en favor de un candidato títere, el Dr. Leopoldo Arguello, quien fue "elegido" del modo habitual. Somoza, desde luego, mantuvo el control de la Guardia. La oposición de Nicaragua intentó persuadir a los Estados Unidos de que rehusaran reconocer al nuevo gobierno, pero Washington optó por un curso distinto, en parte debido a que el nuevo presidente había asegurado al embajador norteamericano que pensaba correr con colores propios. Una vez en el cargo, Arguello efectivamente realizó un intento concreto de mermar el poder de Somoza. Ambos hombres comenzaron a discutir quién estaba a cargo del país. . . y de la Guardia. El presidente Arguello procedió a exigir la renuncia de Somoza y (en lo que constituyó un acto de increíble atrevimiento) también su salida del país. La respuesta de Somoza fue derrocar a su títere.

Los Estados Unidos, distanciándose abruptamente de su propia reciente adhesión a la Doctrina Estrada, negaron reconocimiento al gobierno somocista. Incluso un burdo intento de Somoza de explotar el anticomunismo (a través de una nueva "constitución" que también facilitaba el acceso norteamericano al establecimiento de bases militares en Nicaragua) no conmovió al Departamento de Estado. Pero Washington alteró su curso algunos meses más tarde, cuando otras naciones del área reconocieron a Somoza o se preparaban para hacerlo y cuando quedó en claro que cualquier sanción que no llegara al extremo de la intervención militar iba a resultar inefectiva. (Por ejemplo, habiéndose negado a venderle aviones de guerra al dictador, los Estados Unidos no pudieron impedir que comprase bombarderos B-24 a Brasil.)

Luego, una vez más, los acontecimientos internacionales convergieron para producir un derretimiento del hielo diplomático entre Somoza y los Estados Unidos. En 1944 una revolución había llevado al poder en Guatemala a una joven generación de oficiales e intelectuales imbuida de ideales vagamente izquierdistas. En 1952, sin embargo, y bajo el mando del presidente Jacobo Arbenz, el principal puntal del régimen guatemalteco llegó a ser la Federación Sin-

dical, comandada por los comunistas. Todavía existe una considerable controversia en relación a la naturaleza exacta de la relación entre el gobierno de Arbenz y el bloque soviético. En ese momento, sin embargo, fue percibido por Washington como una cuña de penetración soviética en el área del Caribe, y comandos de la Agencia Central de Inteligencia, colaborando con exiliados guatemaltecos de derecha, organizaron un golpe de estado que depuso a Arbenz.

Cooperando con la CIA en el problema de Guatemala —al menos en el sentido de servir como conducto de armas para las fuerzas exiliadas— Somoza logró neutralizar en parte la oposición con que contaba al interior del Departamento de Estado. Pero, por otra parte, todavía no lograba obtener la aprobación a sus planes de adquirir armamento pesado en los Estados Unidos; finalmente soslayó el sostenido embargo norteamericano recurriendo a Suecia para la compra de cazas P-51. Cuando comenzó a amenazar a Costa Rica con sus nuevas armas, Washington prontamente despachó aviones navales de la Zona del Canal para convencer a Somoza de que no toleraría su conducta agresiva hacia un vecino democrático, aun si se había mostrado dispuesto a colaborar en lo de Guatemala.

La Generación Siguierte

Después del asesinato de Somoza en 1956, el régimen entró en una fase cualitativamente diferente. Siguió siendo no-democrático y dinástico, pero se tornó más complejo y hasta más popular, por lo menos en el período previo a 1972. Los dos hijos del dictador abatido, Luis y Anastasio hijo (apodado "Tachito"), se vieron obligados a compartir el poder. Luis fue elegido por el Congreso de Nicaragua para cumplir lo que restaba de período presidencial de su padre, y "reelegido" en 1957. Tachito, que había concurrido a escuelas militares norteamericanas y a la Academia de West Point, asumió el control de la Guardia Nacional.

Dado que los Somoza tenían un concepto muy diferente de cómo desempeñar las tareas que habían heredado, estuvieron continuamente enfrentados hasta la muerte de Luis, en 1967. A partir de ese año, Tachito ejerció el control absoluto sobre el país. A diferencia de su hermano, Luis Somoza fue un hombre con cierta imaginación política, que deseaba para Nicaragua una solución "mexicana" modificada. Los Somoza retendrían y tal vez hasta aumentarían su poder y su riqueza, pero el liderazgo formal del país pasaría a manos de una secuela de presidentes títeres. En 1959, Luis incluso restauró en la Constitución de Nicaragua un antiguo artículo que prohibía el ejercicio consecutivo de períodos presidenciales y también la sucesión del presidente saliente por un pariente del mismo. En 1963 escogió al Dr. René Schick para ser el primero de una nueva serie de ejecutivos en jefe.

Luis también creía en la necesidad de gobernar con una mano menos pesada que la de su padre (o, como mostraría el transcurso

del tiempo, su hermano). Se aflojaron las restricciones a la prensa y a la actividad política de la oposición; se disminuyó la importancia atribuida a los militares nicaragüenses y su presupuesto fue efectivamente reducido. Algunos nuevos programas de desarrollo económico —financiados, ciertamente, con préstamos extranjeros y destinados muchas veces a subsidiar industrias familiares de los Somoza que eran ineficientes— generaron miles de nuevos empleos y en consecuencia ampliaron la base de apoyo del régimen. Esos años también coincidieron con el advenimiento de Castro en Cuba, Bahía de Cochinos y la crisis de los misiles, de modo que además de algunas mejoras marginales dentro de Nicaragua, la administración Kennedy tuvo otras razones más apremiantes para tratar con los Somoza. Fue alrededor de esa fecha que los Estados Unidos iniciaron un vasto programa de asistencia militar a Nicaragua.

Incluso antes del término del período de Schick, sin embargo, quedó totalmente en claro que una forma más impersonal del somocismo estaba destinada sólo al fracaso. Schick intentó controlar a Tachito y a la Guardia mientras pudo; pero a poco correr, se hundió en la impotencia y el alcohol. En 1966 Tachito finalmente arregló su propia elección para la presidencia y pocos observadores dudaron de que pensaba mantenerse en el poder de por vida. Fue precisamente esa decisión de echar atrás las modestas concesiones de su hermano al pluralismo lo que suscitó tanto resentimiento en la oposición, e incluso en el Partido Liberal, al cual Somoza pertenecía nominalmente. Al mismo tiempo había mucho resentimiento respecto de la tendencia a incrementar los consorcios financieros de la familia a expensas del estado y de otros empresarios menos favorecidos.

Durante el primer período de Tachito se produjo un "boom" de los precios internacionales de las materias primas y también hubo gran disponibilidad de créditos extranjeros, todo lo cual redundó en que parte de la oposición pasó a apoyarlo, incluyendo su fraudulenta "reelección" en 1971. El verdadero punto de ruptura se produjo en 1972, como resultado de un terremoto que devastó la ciudad de Managua. Durante los críticos primeros días de la catástrofe virtualmente se desintegró la disciplina de la Guardia Nacional y las tropas saquearon abiertamente las tiendas y comercios de la ciudad. (Muchos de los bienes sustraídos aparecieron más tarde en el mercado negro, regido por la misma Guardia.) El propio Somoza embolsó millones de dólares enviados por instituciones de ayuda y caridad extranjeras; la asignación de lo que quedó favoreció preferentemente a las familias de los miembros de la Guardia y a los empleados del gobierno. El manejo que hizo el gobierno de la crisis generó nuevos centros de oposición en la Iglesia y en la comunidad empresarial, y en 1974 ó 1975 el régimen había entrado en un período de decadencia del que no volvería a recuperarse.

Consecuencias

Fue durante esta primera mitad de la presidencia de Tachito que los Estados Unidos parecieron apoyar al régimen con mayor vigor, debido especialmente a la zalamera conducta del embajador Turner Shelton, cuya excesiva identificación con el dictador generó un escándalo en Nicaragua y escarceos de oposición en el Departamento de Estado y dentro de su propia embajada. Desde luego que ya no se podía culpar a muchos nicaragüenses por pensar que Somoza tenía ahora en sus manos un cheque en blanco de los Estados Unidos para hacer lo que deseara, dado que esa fue la inevitable impresión transmitida por el embajador y que el propio Somoza retransmitía a viva voz. Asimismo, los nicaragüenses tampoco fueron informados de la correspondencia diplomática relevante, que contaba otro cuento.² Sin embargo, tras el retiro de Shelton en 1975 y su reemplazo por James Theberge, Tachito comenzó a percibir un cambio decidido en los vientos políticos que soplaban desde Washington.

No caben dudas de que Somoza se vio confundido hacia fines de su período por este cambio, especialmente debido a que su conocimiento de los Estados Unidos era distante y atrasado. Si bien se había formado en la nación del norte, su dominio del inglés nunca llegó a ser tan bueno como él creía y tampoco mejoró con el curso del tiempo. Su imagen de los Estados Unidos era, en verdad, tan atrasada como fueron poco representativos del grueso de la corriente de opinión norteamericana los contactos que mantenía allí: verdadero "collage" de los años cuarenta de prelados católicos conservadores, oficiales militares y hombres de negocio ultraderechistas de Texas y Florida, además de un puñado de congresistas, cuyo representante más activo y vociferante fue John Murphy, quien había sido compañero de Somoza en una escuela militar privada de Nueva York y quien está actualmente en prisión, convicto en uno de los bullados casos "Abscam".

A esto se sumaba que los propios diplomáticos y asesores de Somoza en los Estados Unidos eran faltos de realismo y estaban pobremente informados. Su embajador en Washington, Guillermo Sevilla-Sacasa, ocupaba el cargo desde 1943, y —a pesar de ser decano del cuerpo diplomático acreditado en Washington— jamás logró aprender inglés. En cuanto al propio dictador, salvo contadas excepciones, sus visitas a Washington fueron fugaces y generalmente de incógnito. De tal modo nunca fue capaz de apreciar el grado en que se había beneficiado de la beninga negligencia de los norteamerica-

2 Uno de los funcionarios políticos de Shelton, James Cheek, efectivamente utilizó el "canal disidente" del Departamento de Estado para contradecir los laudatorios informes sobre el régimen de su jefe. Con el tiempo, Cheek fue condecorado con la Medalla Rivkin de la Asociación del American Foreign Service por su coraje e integridad.

nos así como de su absoluta ignorancia en relación a su país, lo que también explica el pasajero éxito del pequeño "Somoza lobby" en la Cámara de Representantes del Congreso.

Después de su caída, Somoza intentó atribuir el cambio en la política estadounidense a fuerzas siniestras en Washington. En efecto, las instrucciones del presidente Ford al embajador Theberge para que se distanciara deliberadamente del dictador no reflejaban otra cosa que una sobria consciencia de que, desde el terremoto de 1972, había acaecido un vuelco espectacular en la política nicaragüense. La oposición contra el régimen era más amplia que nunca y crecía de modo incesante y en su mayoría no guardaba relación alguna con el entonces diminuto Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN o "Sandinistas"). Más bien incluía a todo elemento respetable que estuviera al margen de la maquinaria somocista, incluyendo a hombres de negocio como Adolfo Calero y clérigos como el Arzobispo de Managua, monseñor Miguel Obando y Bravo. Lo que Somoza nunca comprendió fue el grado hasta el cual tales personas (cuyo dominio del inglés era en ocasiones mejor que el suyo y cuyo conocimiento de la democracia norteamericana era más profundo) eran capaces de llegar por su cuenta hasta el Departamento de Estado y el Congreso norteamericanos.

A partir de 1975, la política de los Estados Unidos apuntó a lograr que Somoza restaurara en alguna medida a las instituciones políticas nicaragüenses a través del diálogo con la oposición y elecciones libres. Cuando se hizo obvio que el dictador no pensaba hacerle, Washington, en conjunción con otros países de la región, comenzó a presionarlo para que renunciara. Todo esto condensa, desde luego, un proceso muy dilatado y muy complejo. Por espacio de tres años, Somoza jugó al gato y al ratón con la oposición y con los Estados Unidos, alentando y enseguida frustrando las esperanzas de una solución pacífica y negociada.

Durante aquellos tensos y difíciles meses, las relaciones entre los Estados Unidos y la oposición de Nicaragua se desgastaron notablemente. La oposición deseaba la salida inmediata de Somoza y al menos en un comienzo no podía comprender cómo los Estados Unidos no lograban esto con mayor celeridad, dado que, en su perspectiva, el régimen dependía absolutamente de Washington para su sola existencia. El Departamento de Estado y la embajada norteamericana en Managua estaban igualmente ansiosos de ver partir a Somoza, al menos después de 1978, aunque también deseaban evitar un vacío que permitiera la toma del poder por los elementos más radicales de la revolución, es decir, por los sandinistas. Este es el motivo por el cual, por ejemplo, todas las proposiciones preliminares de Washington proponían la mantención de la Guardia Nacional bajo una forma u otra. En un comienzo, la oposición compartió en gran medida dichas aprensiones; pero con el transcurso del tiempo, decidió que incluso saltar al vacío era preferible a seguir gobernados por Somoza.

El Departamento de Estado y la Casa Blanca, entretanto, discutían en qué grado era posible o incluso adecuado intervenir en los sucesos nicaragüenses. Esto condujo, en palabras de un ex funcionario de la administración Cárter, a una "parálisis política". Finalmente, las modestas proposiciones políticas de Washington fueron rechazadas por la oposición y también por el Consejo de la OEA, que se había involucrado en el proceso de mediación. Mientras la oposición sucumbía a las rencillas internas y también con Washington, el FSLN cerró filas y proyectó una imagen de coherencia y unidad de propósitos. Después del último intento de mediación, a comienzos de 1979, se hizo obvio que en el caso de la partida de Somoza, los sandinistas pasarían a jugar un papel en el futuro de Nicaragua muy por sobre la representación que en realidad tenían. El propio Fidel Castro reconoció este hecho, y después de haber mantenido una relación en cierto modo platónica con el FSLN durante sus primeros años, comenzó ahora a remitirles embarques masivos de armas.

Irónicamente, era éste justamente el desenvolvimiento de la situación que favorecía el propio Somoza. Al rehusar negociar efectivamente con el grueso de la oposición, con el tiempo la forzó a aliarse con los sandinistas. Esto lo hizo de un modo totalmente deliberado, a fin de confrontar a los Estados Unidos con sólo dos opciones: su mantención en el poder o el advenimiento en Nicaragua de un gobierno dominado por los marxistas. Hacia el final, por supuesto, Somoza estaba convencido de que si ambas opciones quedaban planteadas de un modo tajante, los Estados Unidos se verían forzados a colocarse a su lado. Obviamente, al dictador nunca se le ocurrió que Washington podría optar por interpretar sus propios intereses nacionales de un modo diferente, o que hasta sería incapaz de adoptar siquiera una decisión en uno u otro sentido, perdiendo así lo que le restaba de control sobre los acontecimientos. Vemos, de tal modo, que la fe del propio Somoza en su cuidadosamente cultivada imagen de aliado de Washington puede haber sido el elemento más decisivo en su caída.

Las Lecciones

Si de algo da prueba la relación de los Estados Unidos con Nicaragua durante el período 1912 a 1979, es que aun cuando Washington lo intentara, fue incapaz de lograr que ese país se condujera como una democracia, incluso en el limitado sentido latinoamericano de la palabra. La intervención podía eliminar los ejércitos privados, pero no la influencia de los militares en la política; podía garantizar elecciones limpias a punta de las bayonetas de los infantes de marina, pero ni un instante ir más allá. Más aún, incluso después de renunciar a su política de intervención, los Estados Unidos fueron responsabilizados de todo acontecimiento adverso que subsecuentemente ocurría en la historia de Nicaragua, simplemente por-

que en cierto momento el país del norte había estado presente en calidad de arbitro de los acontecimientos.

Ambas políticas —la de intervención y la de no-intervención— fueron igualmente frustrantes. La no-intervención terminó predominando por el simple hecho de que era menos onerosa y, en el comienzo, más popular, si no entre la oposición nicaragüense, al menos entre los países latinoamericanos. En años posteriores, los Estados Unidos periódicamente ventilarían su resentimiento hacia los Somoza echando mano a formas más tenues de intervención, aunque sin lograr efectos. Por ejemplo, los embargos a las ventas de armas tendieron en su mayoría a enriquecer a otros proveedores e incluso el voto de la administración Cárter contra el otorgamiento de créditos a Nicaragua por el Banco ínter Americano de Desarrollo —si bien constituyó un golpe psicológico de proporciones mayores— no fue suficiente para lograr que Managua enmendara su rumbo.

El experimento de Nicaragua también demuestra el modo cómo operan enormes asimetrías de poder en el plano político internacional. Debido a que las solas dimensiones físicas y económicas del poder norteamericano eran tan arrolladoras para los nicaragüenses, ellos simplemente no pudieron aceptar la noción de que Washington no poseyera una capacidad igualmente vasta para arreglarles su vida política, y ello a la vista de fracasos probados. Más bien tendieron a considerar todos los eventos de la historia política de Nicaragua como parte de una política consciente, en la que el país del norte siempre obtenía lo que buscaba. Comprensible, aunque desafortunadamente, los nicaragüenses casi siempre dejaron de entender el papel jugado por la inercia y la corriente lenta en la política exterior de las grandes potencias y, mucho menos todavía, el fracaso de la voluntad política, fracaso que se suscitó en más de una oportunidad con el correr de los años, aunque de modo más devastador en las horas finales del régimen somocista.

Fue precisamente en los intersticios de la política norteamericana donde los Somoza hallaron un vital espacio para respirar. Nicaragua era, después de todo, una parcela muy pequeña en el panorama internacional de los Estados Unidos y, en el mejor de los casos, sólo una porción modesta de la energía de política internacional podía ser dedicada a ella. Para los Somoza, por supuesto, fue literalmente el ciento por ciento de sus energías y no veían motivos para colaborar con Washington de modo que considerasen perjudicial para sus propios intereses. Cuando surgían conflictos, simplemente contenían la respiración a la espera de un cambio en el tiempo. En esto tuvieron una fortuna poco habitual. La segunda guerra mundial, el asunto de Guatemala, la revolución cubana, cada uno de estos acontecimientos se suscitó en algún momento crítico de su relación con Washington y, a su vez, cada uno de esos acontecimientos obligó a los Estados Unidos a ceder ante los Somoza. Los motivos norteamericanos no fueron en modo alguno deshonestos. Hitler, después de todo, indudablemente constituía amenaza mayor para la

humanidad que Somoza, aunque ello no pudo prevenir que el impacto de la política total norteamericana hacia Nicaragua fuera percibido como algo negativo por su pueblo.

La suerte de Somoza se agotó finalmente cuando los eventos acaecidos en una pequeña nación asiática a más de diez mil millas de Nicaragua derribaron los puntales morales en que se sostenía la política exterior de los Estados Unidos. Alrededor de 1976 ó 1977 comenzó a imponerse en Washington y en los consejos de su "establishment" de política exterior una moral que ponía sus acentos en "la ética de las manos limpias", llegando, casi, a la exclusión de la "ética de las consecuencias". Se había perdido el pragmatismo gélido que tantas veces había beneficiado a los Somoza en el pasado. Ello no quiere decir que Washington terminara simpatizando con los sandinistas, sino, más bien, que concluyó que la amenaza del marxismo en Nicaragua no era ya suficiente para contrabalancear la brutalidad, la corrupción y, por sobre todo, la absoluta impopularidad del régimen somocista. La administración Cárter cifró hasta últimas horas su esperanza en que a fin de cuentas el FSLN sería empantanado por los elementos moderados una vez que hubiera caído el dictador. Esos elementos eran, después de todo, más numerosos y más ampliamente representativos de las fuerzas políticas efectivas de la sociedad nicaragüense. Fue una esperanza ingenua y, si bien sinceramente sostenida, pobremente no fundamentada: Nicaragua se hallaba en medio de una revolución, no de una carrera presidencial. En ausencia de la aplicación concreta de su poder, los propósitos de Washington siguieron siendo etéreos e irrelevantes en última instancia.

No pueden caber dudas de que todavía hay otras lecciones que aprender a partir de lo ocurrido en Nicaragua y otros historiadores dispondrán del tiempo suficiente para ofrecerlas. Pero cabe anticipar un punto: la historia **no** nos dice —y **no puede** decirnos— cuál fue exactamente el momento en que los Estados Unidos debieran haber cambiado su rumbo político en Nicaragua, aparte de no haber jamás desembarcado a sus infantes de marina, en primer lugar. La intervención de los años veinte generó comprensible resentimiento entre los editorialistas latinoamericanos y también entre los liberales norteamericanos, aunque lo mismo hizo la no-intervención una vez encumbrado Somoza. Washington debiera haber percibido que después de 1936 el régimen de Somoza desplazó a Nicaragua hacia un sistema político cualitativamente diferente, pernicioso incluso si se medía con las normas locales, pero el proceso de consolidación fue lento y a la hora que se hizo totalmente evidente ya arreciaba la segunda guerra mundial.

El Departamento de Estado intentó refrenar a Somoza en la década de los cuarenta, aunque para entonces la dictadura estaba plenamente arraigada y contaba con contactos periodísticos, financieros y políticos en los Estados Unidos. En las décadas de 1950 y 1960 hubo otras prioridades en la región que moderaron el interés

de Washington en un cambio político en Nicaragua, a lo que se sumó que un aislado caso diplomático tornó las cosas todavía peores. Puede argumentarse que el momento más importante para cambiar las cosas desperdiciado por los Estados Unidos fue el asesinato de Somoza padre en 1956. Si Washington hubiese intervenido en ese momento, el régimen no habría logrado extenderse hasta la siguiente generación. Esto habría requerido, no obstante, de bastante más que un embargo de armas o, incluso, de la imposición de un bloqueo económico, y tampoco hay seguridad de que tales medidas hubieran operado. También presupone que tendría que haberse descartado definitivamente el compromiso norteamericano con la no-intervención, por una causa —sea lo que fuese se pensara de Somoza— que ciertamente no era un asunto apremiante para la seguridad norteamericana.

Irónicamente, el tiempo ha dado pruebas de que el espantajo al que tantas veces apuntó Somoza era real. Los hechos han probado que el marxismo, acaso no el comunismo, fue la consecuencia final de su caída. Tal vez no hubiera sido necesario que las cosas se diesen de ese modo y será tarea de los liberales norteamericanos serios, así como de los conservadores sobrios, retrasar el camino que debiera —y más importante todavía, pudiera— haberse tomado. Esto será un ejercicio, sin embargo, en el cual no necesitarán participar los simpatizantes de la nueva dictadura sandinista; ellos lograron lo que anhelaban. Una comprensión acertada del pasado no puede esperarse ni de los apologistas de la actual dictadura ni de los de Somoza. Confíemos, más bien, en aquellos que no han perdido la fe en las capacidades democráticas del pueblo de Nicaragua.

Una Nota sobre las Fuentes

Hallaremos un recuento autorizado sobre la política norteamericana hacia América central y el Caribe entre la guerra norteamericano-española y la primera guerra mundial en Dana C. Munro, *Intervention and Dollar Diplomacy in the Caribbeann, 1900-1921* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1964). El asunto del reconocimiento de gobiernos revolucionarios y su impacto sobre la política estadounidense es tratado en términos generales por L. Thomas Galloway, *Recognizing Foreign Governments: The Practice of the United States* (Washington D. C.: American Enterprise Institute, 1978). Para América latina en particular Bryce Wood. *The Making of a Good Neighbor Policy* (Nueva York: Columbia University Press, 1961). Las relaciones entre los Estados Unidos y Nicaragua en el período entre 1912 y el advenimiento de Somoza son cuidadosa y detalladamente tratadas por William Kamman, *A Search for Stability: U. S. Diplomacy toward Nicaragua, 1925-33* (Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1968), por Marvin Goldwert, *The Constabulary in the Dominican Republic and Nicaragua: Progeny and Legacy of U. S. Intervention* (Gainesville, Florida: University

of Florida Press, 1962). También por Neill Macaulay, *The Sandino Affair* (Chicago: Quadrangle Books, 1967). El mejor análisis del régimen de Somoza es de Richard Millet, *Guardians of the Dynasty: A History of the U. S. Created National Guard and the Somoza Family* (Maryknoll, N. Y.: Orbis Books, 1977). El lector podrá hallar que las conclusiones de Millet no calzan en absoluto con sus pruebas, que son autorizadas y exhaustivas. Somoza ofrece una interesante visión de su personalidad en su autobiografía póstuma, *Nicaragua Betrayed* (Belmont, Mass.: Western Islands, 1980), libro que convencerá a pocos. Casi tan malo, aunque desde otro punto de vista, es el libro *Somoza*, de Bernard Diedrich (Nueva York: Viking Press, 1980). El artículo de Richard Fagen citado al comienzo se titula "Dateline Nicaragua: The End of the Affair", y fue publicado en el número 36 (otoño 1979) de *Foreign Policy*.

ESTUDIO

EL DESARROLLO DE UNA CONCIENCIA PUBLICA EN LASTARRIA Y SARMIENTO

Alfredo Jocelyn-Holt*

El liberalismo creó un lenguaje propio, una terminología particular, extraordinariamente sutil y efectiva. Los textos de los pensadores liberales criollos del siglo XIX revelan el uso constante de ciertas categorías, entre las cuales se destacan las nociones de lo público y lo privado, conceptos antinómicos que en el hecho permitieron diferenciar claramente dos esferas de la sociedad: el ámbito familiar y doméstico, y el ámbito político de diálogo y acción.

Nadie parece dudar que entre los principales defectos de nuestra historiografía se encuentra el predominio casi absoluto del enfoque jurídico y político institucional.¹ Desgraciadamente, la preferencia por una historia de este tipo basada en la gestión gubernativa, en programas de gobierno, declaraciones oficiales, leyes, decretos y oficios, ha impedido hacer un análisis más profundo de ciertos temas que, por su naturaleza compleja, requieren de un tratamiento diferente e interdisciplinario, más de acuerdo con la historia intelectual y cultural. Esto es lo que precisamente ha ocurrido con el liberalismo chileno del siglo pasado, tema que aún espera ser objeto de un estudio histórico sistemático.

En manos de los historiadores tradicionales, el liberalismo frecuentemente se limita a una simple secuela de reformas constitucionales, o bien, al afianzamiento progresivo del régimen parlamentario

B. A. (Historia del Arte) y M. A. (Estudios Humanísticos) Johns Hopkins University. Egresado de Derecho, Universidad de Chile y estudiante de Historia en la Universidad Católica.

Para una interpretación crítica de nuestra historiografía vid. Sergio Villalobos R., *Historia del Pueblo Chileno*, tomo I, "Introducción para una nueva historia", Santiago de Chile, 1980. pp. 9-51.

de partidos, o sencillamente, a la detentación del poder por grupos o personas identificadas como liberales. Está de más decir que esta visión es insuficiente. El liberalismo criollo ambicionó mucho más que eso. Valga de ejemplo el acto de fe político de Francisco Bilbao: "Nuestra revolución es, en fin, la destrucción de la síntesis pasada y el entronizamiento de la síntesis moderna".² El objetivo de Bilbao y de los demás liberales³ fue romper con el pasado colonial y crear una sociedad nueva fundada sobre la base de creencias, ideas y valores nuevos. A la luz de este propósito, el estudio de los cambios experimentados en la estructura institucional y legal no pasa de ser más que una investigación de epifenómenos, incapaz de dar un sentido cabal a la transformación de la sociedad chilena producto del asentamiento de las ideas liberales.

Afortunadamente, de un tiempo a esta parte han ido apareciendo trabajos que postulan un análisis del liberalismo chileno desde el ángulo de la historia del pensamiento y de la historia de la literatura, poniendo énfasis en las fuentes europeas que lo alimentaron y en la temática que adopta en Chile.⁴ Nosotros proponemos que, paralelamente a este tipo de estudio, se haga un análisis detallado partiendo, esta vez, de los textos —cualquiera sea el género en que se ubiquen— y de las categorías y términos usados, hasta llegar a comprender el lenguaje o discurso político liberal, método que pretendemos seguir a continuación al examinar las categorías de lo "público" y "lo privado" en el pensamiento de dos liberales que tuvieron una amplia repercusión, J. V. Lastarria y D. F. Sarmiento.

Una de las consecuencias más trascendentales del pensamiento revolucionario del siglo XVIII, como lo ha demostrado Hannah Arendt, fue introducir en el lenguaje político una serie de términos novedosos, conceptos tales como libertad pública, felicidad pública, espíritu público, cosa pública y opinión pública.⁵ En efecto, y como prueba de esta enorme trascendencia, observamos que en Chile a partir de la década de 1830 se recurre a menudo a este vocabulario. Falta por comprobar, sin embargo, si el uso de esta terminología re-

- 2 Francisco Bilbao, "Sociabilidad Chilena" (1844) en *Obras Completas*, Buenos Aires, p. 70.
- 3 El autor considera a Bilbao como un liberal, siguiendo categorías habituales en la historiografía chilena. Hasta qué punto esta categorización corresponde al concepto de liberalismo clásico —en el sentido de Hayek, por ejemplo— es una materia que requeriría un estudio aparte.
- 4 Vid. Ricardo Krebs y otros, *Catolicismo y Laicismo: las bases doctrinarias del conflicto entre la Iglesia y el Estado 1875-1885*, Santiago de Chile, 1981; Bernardo Subercaseaux, *Cultura y Sociedad Liberal en el siglo XIX: Lastarria, ideología y literatura*, Santiago, 1981; Anthony Cussen, "Bello y la Ilustración Inglesa", en *Estudios Públicos* N° 8, Santiago, 1982.
- 5 Hannah Arendt, *Sobre la Revolución*, tr. en español Madrid 1967, pp. 42s, 129s.

vela tan sólo una repetición de conceptos en boga o bien apunta a algo más complejo: a una conciencia pública en desarrollo en nuestro país durante esta época, entendiéndolo por "conciencia pública" la conceptualización de un ámbito reservado a los asuntos públicos diferente y opuesto a una esfera privada o doméstica.

El examen de nuestros dos autores, ambos vinculados al llamado movimiento cultural de 1842, confirma lo último. Estos autores usan con frecuencia estos términos y otros similares, asocian ciertas actividades o espacios con lo público o bien con lo privado, contrastan estas diferentes esferas y lo que es más, tienden a hacer juicios valorativos sirviéndose de estas categorías.

El texto de Lastarria, *Don Diego Portales: Juicio Histórico* ofrece múltiples ejemplos. Desde un comienzo el autor construye la imagen del Ministro sobre la base de constantes referencias que apuntan a dos aspectos, estimados negativos por Lastarria como veremos, fundamentalmente: la vinculación de Portales con sus intereses privados y su insensibilidad ante los asuntos no privados. No es por lo tanto arbitraria la forma como, al iniciar el análisis, el autor nos introduce al personaje. Pudiendo haber resaltado tantos otros aspectos biográficos, pone especial hincapié en la profesión de comerciante del Ministro y en su falta de entusiasmo frente a la revolución de la independencia.⁶

La vinculación de Portales con los intereses privados no se reduce únicamente a una simple alusión al Portales-comerciante. El autor sutilmente fundamenta esta asociación en la personalidad del sujeto. A juicio de Lastarria, Portales, no afecto al estudio ni a la "organización", poseía una especie de composición psicológica más afín con el mundo no político, con el mundo familiar y social de su clase donde brillaba desde joven como líder.

Fuera ya del colegio, se ocupó en el empleo de ensayador de la Casa de Moneda, cuyo jefe era su padre, y más tarde se dedicó al comercio, llevando en uno y otro giro una vida obscura en medio del estruendo de la guerra, y consagrada a sus afecciones privadas. Pero allí en la obscuridad era siempre el dominador de todo lo que le rodeaba. Dotado de una voluntad persistente y enérgica, dominaba en sus amores, como en sus amistades, en el escritorio como en la tertulia, y tenía siempre en su deyocción a muchos parásitos, porque era generoso, franco y leal.⁷

No obstante la oscuridad y la estrechez de este ambiente, será este mundo el que lo proyectara a la luz pública, conste no como un

6 José Victorino Lastarria, *Don Diego Portales, Juicio Histórico* (1861), Santiago, 1973, pp. 13, 37; todas las referencias posteriores se remiten a esta edición de la Editorial del Pacífico.

7 *Ibid.*, pp. 13-14.

servidor público sino que como defensor de sus propios intereses. "Estaba ya en sus treinta y un años de edad Portales, cuando comenzó a figurar en la vida pública, no como empleado sino como negociante".⁸ Gracias a la concesión del monopolio del tabaco, Portales —según Lastarria— hará de su nuevo poder una especie de estado dentro del estado sirviéndose de una "falange de guardias y espías", "pillos. . . vagos. . . y truhanes" que acompañan al duende en sus "correrías privadas", en fin, apoyándose en lo más sórdido y tenebroso de la sociedad para avanzar su propio provecho.⁹ En la visión que pinta Lastarria, el oscuro déspota del Estanco prefigura al Ministro déspota.

La idea de que su vida pública es una extensión de su vida privada es una noción que el autor deja entrever una y otra vez en el texto. Su entrada en la política será motivada, según Lastarria, por la liquidación de la contrata del Estanco.¹⁰ Su oposición al liberalismo no se apoyará en principios filosóficos o doctrinarios sino que en motivos personales de odio y desprecio al verse despojado de la fuente de su anterior poder.¹¹ Consciente de sus limitaciones y habilidades, desplazará la acción política del escenario en que tradicionalmente se desenvuelve y la marginará a sus dominios donde el *modus operandi* del conspirador le es más eficaz.

Era preciso conspirar para derrocar ese gobierno, y valían mucho más que la prensa la palabra hablada al oído, los amaños y evoluciones secretas con que podían recalentarse las pasiones y avivar los intereses egoístas que el sistema liberal ponía en derrota y en conflicto.

Desde entonces perdemos de vista a nuestro protagonista y no podemos recoger su historia sino en los chismes y concejas que la tradición nos ha comunicado. Hablase de logias secretas, de reuniones políticas en casa de algún magnate pelucón, alrededor de una mesa cubierta de un tapete en cuyo centro brillaba una ancha confitera de plata, mientras que el mate de lo mismo circulaba de mano en mano. Dícese de conciliábulos, de orgías, de ponchadas, en las cuales siempre se conquistaba algún prosélito y se brindaba con calor por la ruina de los pipiólos y pelagianos: pero todo eso no es de esta investigación histórica en que nos proponemos estudiar a un hombre por sus hechos públicos.

Lo que tienen de a propósito esas historietas de la tradición es que nos presentan siempre a don Diego Portales dirigiéndolo y dominándolo todo.¹²

8 Ibid., p. 14.

9 Ibid., pp. 15-16.

10 Ibid., pp. 18,52.

11 Ibid., pp. 19,40,52,63.

12 Ibid., pp. 23-24.

Siendo el origen y el habitat natural de su poder este mundo subterráneo y privado no importa estar materialmente en el gobierno, ser el titular del poder, para detentarlo. Lastarria no acepta la tesis tantas veces repetida que explica el retiro de Portales a la vida privada en 1831 como un acto de desprendimiento patriótico que manifiesta su poca ambición.¹³ Al contrario, Lastarria sostiene que aun durante este retiro, el imperio de Portales se mantuvo intacto gracias a sus amigos y a las "estrechas relaciones" que todavía poseía.¹⁴

Junto a la tesis anterior que ve la vida pública de Portales como una extensión de su vida privada, Lastarria desarrolla una tesis corolaria en la cual el sistema de poder del Ministro se postula como una proyección de la persona misma. Para Lastarria, Portales es un déspota que ejerce su autoridad en forma absoluta.¹⁵ En su "sistema exclusivo y restrictivo", el poder se concentra y centraliza en un Ejecutivo "sin limitaciones, sin barreras" sometiéndolo todo a "la conciencia solitaria".¹⁶ Todo depende en última instancia de factores meramente personales.

¡Un poco de menos desinterés personal en el Ministro Portales, menos modestia y patriotismo en sus compañeros de gobierno, y la monarquía absoluta habría quedado establecida para siempre, con cualquier nombre, con cualquier pretexto!¹⁷

Si el ejercicio del poder es personal, los beneficios que acarrea este poder son también restringidos y exclusivos, alcanzan tan sólo a los que lo rodean y lo apoyan. Los intereses públicos se confunden con los intereses de partido.¹⁸ No puede existir "cosa pública" propiamente tal porque las "bases de la política conservadora" no lo permiten.

... el poder absoluto es indispensable para conservar el orden y tranquilidad; sus enemigos son los de la paz y no merecen que se les dé razón de la opresión que se emplea con ellos: el gobierno sólo debe satisfacción a sus amigos, que son los ciudadanos pacíficos, es decir, los que no se ocupan en la cosa pública y los que ocupándose en ella lo hacen en servicio del gobierno.¹⁹

13 Ibid., p. 48.

14 Ibid., pp. 50,51.

15 Ibid., pp. 33,40, 41, 66, 70.

16Ibid.,pp.48-49.

17 Ibid., p. 71; vid. también "Investigaciones sobre la influencia social de la conquista y del sistema colonial de los españoles en Chile", en *Obras Completas*, vol. VII, pp. 76-79.

18 *Don Diego Portales*, op. cit, p. 53.

19 Ibid., p. 36.

Este régimen por lo tanto protege y se apoya en los intereses egoístas,²⁰ en la aristocracia,²¹ en la "reacción colonial" —como la llama Lastarria—, los que quieren hacer revivir el pasado español y borrar el legado de la Independencia, en fin, en "los hombres medrosos e indiferentes que necesitaban del favor del poder para asegurar su tranquilidad personal, o su posición social, o sus intereses privados".²²

Esta política absolutista y de exclusión conduce fundamentalmente a anular el "espíritu público"²³ y a oprimir a la "opinión pública".²⁴ Si bien Lastarria no define estos términos y el uso que les da no revela ningún contenido filosófico sustancial, su manejo es coherente. El aniquilamiento del "espíritu público" impide que la oposición busque adhesiones y se encauce orgánicamente dentro de la sociedad, no teniendo otra alternativa que recurrir a la conspiración para combatir el terror gubernamental.²⁵ Pero tanto la conspiración como el esfuerzo orquestado del gobierno para reclutar apoyo cuando lo necesita son estériles. El aniquilamiento no favorece a ningún bando, ni a los conspiradores ni al gobierno. Así parece sostenerlo Lastarria al aludir a las campañas abortadas del general Freiré, y a la apatía de la población frente a la guerra contra la Confederación Perú-boliviana, por lo menos en su primera etapa antes de la muerte del Ministro.²⁶

Los aspectos negativos que caracterizan al gobierno pelucón confluyen por último en una falta de visión de conjunto respecto de la sociedad toda. Quienes desde el gobierno estimulan y favorecen "las ambiciones personales, el egoísmo, la codicia y demás pasiones e intereses innobles" no pueden distinguir los "diferentes intereses en pugna",²⁷ o cimentar "su autoridad en el interés común, en la unión de las opiniones, en la fraternidad que surge naturalmente de la concordia y armonía de todas las aspiraciones".²⁸ Los políticos como Portales, según Lastarria, sólo pueden administrar, nunca gobernar; la "porción retrógada" de la sociedad, obnubilada por esta miopía, está condenada a producir sólo "mediocres administradores o mandones enérgicos", nunca estadistas.²⁹

A este orden de cosas Lastarria no ofrece ninguna alternativa; no era ese su propósito en este texto. Sin embargo, muchas de sus sugerencias indirectas hacen suponer un sistema de corte liberal an-

20 Ibid., pp. 44, 45.

21 Ibid., p. 43.

22 Ibid., p. 21.

23 Ibid., p. 70.

24 Ibid., p. 57.

25 Ibid., pp. 74-75.

26 Ibid., pp. 66, 67.

27 Ibid., pp. 40, 45.

28 *Don Guillermo* (1860). Santiago de Chile. 1972, p. 128.

29 *Don Diego Portales*, op. cit., pp. 47, 63, 73.

titético. Al exclusivismo y favoritismo Lastarria opone una política de participación de todos los sectores políticos y una transparencia en la forma de gobierno;³⁰ mientras que al personalismo opone una fe en la institucionalización del poder sobre bases democráticas,³¹ y una limitación del Ejecutivo.³² Aparentemente, según Lastarria, en esto consistiría una "cosa pública" bien concebida y sin defectos.

Si examinamos los demás textos de Lastarria vemos que el ámbito privado por lo general se asocia con la familia y la religión, los dos polos de atracción que amoldan las "costumbres privadas".³³ En su polémica memoria histórica de 1844 Lastarria explica por qué estos dos factores tienen tanta injerencia en la vida privada durante el dominio español. La razón es muy puntual. En la sociedad colonial, según el autor, no había ningún estímulo o aliciente para el espíritu y la emoción; la "superabundancia de vida" inherente a todo individuo sólo podía canalizarse y fecundar o en el vicio o bien en "los placeres de familia y sobre todo en las distracciones y placeres que encontraban en el culto religioso".³⁴

Esta idea la repite Lastarria varias veces y siempre con un sentido negativo. El poder centrífugo de la religión y de la familia cunde en la medida que existe un vacío que debe llenarse, toda vez que "algo" falta. En *Don Guillermo*, por ejemplo, el autor comenta una supuesta domesticación del chileno durante los gobiernos conservadores en función de un espíritu nacional inexistente.

Es cierto, decía entre sí don Guillermo: si las gentes de allá arriba son como éstas, no pueden ni con mucho tener el sentimiento del patriotismo. ¿Qué atractivo para el espíritu, qué gozo para el corazón pueden hallar en una sociedad semejante? Fuera de los afectos domésticos, no hay nada que ligue al individuo con la patria, nada que halague siquiera su orgullo nacional; y fuera de los goces íntimos, el corazón no encuentra ni gloria que lo haga palpar, ni grandeza que lo atraiga, ni belleza moral que despierte su amor hacia la patria, ni goces ni bienestar que lo adhieran al lugar de su residencia.³⁵

Esta explicación negativa de lo privado concuerda curiosamente con la noción clásica que concibe el ámbito privado como un área de privación.

En el sentimiento antiguo, el rasgo privativo de lo privado, indicado en el propio mundo, era muy importante; literalmente

30 Ibid., pp. 20, 40.

31 Ibid., pp. 43-44; *Don Guillermo*, op. cit., p. 152.

32 *Don Diego Portales*, op. cit., pp. 48-49.

33 *Investigaciones. . .*, op. cit. Cap. VII

34 Ibid., pp. 91-93.

35 *Don Guillermo*, op. cit., p. 126.

significaba el estado de hallarse desprovisto de algo, incluso de las más elevadas y humanas capacidades. Un hombre que sólo viviera su vida privada, a quien, al igual que al esclavo, no se le permitiera entrar en la esfera pública, o que, a semejanza del bárbaro, no hubiera elegido establecer tal esfera, no era plenamente humano.³⁶

Esta "privación" en Lastarria también conduce a anular al individuo, principalmente a través de la influencia que ejerce la Iglesia; el clero, carente de "virtudes cívicas" tenía como objetivo ser "el dueño de las conciencias de todos" y lograr "la posesión absoluta del individuo".³⁷

Donde quizá se aparta Lastarria de esta noción clásica es al sugerir que lo privado no sólo es "privación" sino que además —si atendemos al lenguaje preciso de nuestro autor— es un conducto que sirve y actúa como "distracción". En este sentido, el ámbito privado en la visión lastarriana de la colonia reviste un carácter eminentemente político, ayuda a desviar y sosegar el espíritu y la inquietud que de otro modo se proyectarían al ámbito público de gobierno amenazándolo.

El ámbito privado también figura en las novelas de Lastarria y recibe un tratamiento similar al ya descrito. En general, en las obras de ficción el autor tiende a hacer una abstracción del mundo privado o doméstico, y parece enfocarlo siempre desde el mundo externo, es decir, desde afuera hacia dentro y no viceversa.

La abstracción y la perspectiva externa del mundo privado se producen por el hecho de que Lastarria no describe la vida doméstica, no hace nunca de ella su tema. El mundo privado no parece interesarle por sí mismo; en este sentido, Lastarria se ubica más bien fuera de la corriente predominante en la literatura decimonónica. Al no describir la esfera íntima, el mundo privado carece de toda individualidad. Las referencias que se hacen a él no pasan de ser generalidades o de servir una función puramente metafórica en el texto. El ejemplo más ilustrativo es la constante referencia que hace Lastarria a "casas", al lugar físico propiamente tal. En su esquema mental todas las casas son la misma casa —siempre inaccesible, aislada, misteriosa y habitada por españoles—,³⁸ imagen que frecuentemente se asimila y se confunde con otras imágenes de encierro y hermetismo

36 Hannah Arendt, *La Condición Humana*, tr. en español, Barcelona 1974, pp. 63, 59.

37 *Investigaciones*. . . , op. cit., pp. 42-43, 122; "El Manuscrito del Diablo" (1849) en *Miscelánea Histórica y Literaria*, Valparaíso, 1870, p. 52; *Don Guillermo*, op. cit., p. 123.

38 Vid. "El Mendigo" (1843) en *Antaño i Ogaño: Novelas i Cuentos de la Vida Hispano-Americana*, Santiago de Chile, 1885, pp. 12, 14, 17-19, 29, 34; "Rosa" (1847) en la misma colección, p. 60; "Mercedes" (1875) en la misma colección, pp. 243, 244, 245.

como ser fortalezas, conventos, calabozos y cuevas. En *Don Guillermo*, por ejemplo, la "cueva del chivato", en donde se entra al mundo subterráneo de Espelunco, se describe indistintamente como cueva, prisión, mansión y monasterio.³⁹ Ayuda a reforzar esta imagen el tema, usado muy a menudo por Lastarria, de la mujer encerrada o encantada en esta "casa" a la cual se debe rescatar: Lucía en *El Mendigo*, Mercedes en *Mercedes* y Lucero, el hada del patriotismo traicionado en *Don Guillermo*.

Lo misterioso e inescrutable se extiende a los demás aspectos del mundo privado-familiar. Las relaciones de familia de los personajes, por ejemplo, suelen estar rodeadas de ambigüedad e indefinición. En *El Mendigo* nunca queda del todo claro si Lucía es la amante, esposa o pupila de don Gumesindo, no obstante afirmarse, por lo menos una vez en el texto, que él es su "tutor", término de por sí equívoco. Algo similar ocurre con la relación entre Lucía y Luciano y posteriormente entre Lucía y el coronel Lizones. Tampoco se explica la relación del mendigo con la viuda de un antiguo camarada con quien, sólo se dice, "llor(a) a veces y part(e) el pan".⁴⁰

En la novelística ideológica y alegórica de Lastarria, de tesis como la ha llamado uno de sus críticos, el mundo privado—donde imperan la férrea tutela paterna y el temor filial o marital—viene a ser una especie de microcosmo del régimen español o pelucón. En oposición a este mundo, el autor destaca a un protagonista-héroe que posee las cualidades diametralmente opuestas. Por lo general, este protagonista fuera de ser patriota o liberal, es la antítesis de la domesticación; desde luego, no tiene lazos familiares, ya sea porque vive lejos de los padres o porque vive fuera de su país natal;⁴¹ generalmente, es un "proscrito" y vaga de una ciudad a otra sin asentarse en un lugar determinado.⁴² Además, el motivo amoroso lo impulsa, con frecuencia, a desafiar la autoridad paterna o lisa y llanamente ir en contra del vínculo matrimonial.⁴³

Lo que caracteriza la relación entre lo público y lo privado en la obra de Lastarria es básicamente su contraposición. Estas son esferas o dimensiones completamente opuestas y antitéticas, las cuales no deben confundirse. La posición de Lastarria en este punto tiene alcances casi dogmáticos. Tanto es que el autor, como ya hemos visto, funda en este principio su perspectiva crítica del gobierno de

39 Vid. *Don Guillermo*, op. cit., pp. 41. 55. 56, 120s, 135, 137; "El Mendigo" op. cit., pp. 7-8, 12, 29.

40 "El Mendigo" op. cit., p. 37.

41 Vid. "El Mendigo", *Don Guillermo*, "Mercedes" y "El Alférez Alonso Díaz de Guzmán" (1848) reproducido en *Antaño i Ogaño*, op. cit.

42 Vid. "El Mendigo", *Don Guillermo*, y "El Alférez Alonso Díaz de Guzmán".

43 Vid. "El Mendigo", "Rosa", "Mercedes" y "El Alférez Alonso Díaz de Guzmán".

Portales. Censura el hecho de que la vida pública del ministro sea una extensión de su vida privada, que su poder sea una proyección de su persona, de su mundo y sus negocios. La defensa de intereses privados, el "egoísmo", según Lastarria, perjudica a los intereses públicos y entorpece la cosa pública; no puede haber gobierno cuando reina el exclusivismo y no se tiene una visión global de la sociedad. En definitiva, la falta de diferenciación de estos dos ámbitos es lo que termina por hacer degenerar la acción política.

En Lastarria el mundo privado no es una fuente de recursos, no es tampoco un espacio al que debe atenderse por lo que potencialmente pueda decirnos o informarnos acerca de las necesidades de la comunidad. La cosa pública parece regirse por intereses superiores, absolutos y pre-establecidos como la libertad, la "felicidad" y curiosamente la "perfección".⁴⁴ En resumidas cuentas, Lastarria tiene una noción idealista, y por lo mismo, indefinida, del ámbito público. Es una conceptualización que no se explicita sino que surge de una evaluación crítica del ámbito político pelucón y de la sociedad en que le tocó vivir. Lastarria postula lo que debe ser la "cosa pública" y no lo que es. Pero esto lo hace en forma indirecta, a través de una retórica referencial en que todo lo malo es secreto, invisible, inaccesible, oscuro, cerrado, hermético y privado, y todo lo bueno es abierto, visible, transparente, alumbrado y público. En otras palabras, el uso de las categorías de lo público y lo privado entraña una valorización, muy similar al uso de los adjetivos que, según Bernardo Subercaseaux, configuran lo que él denomina el "sistema lumínico" y el "sistema metafórico-vegetal" en la obra de Lastarria.⁴⁵

La distinción entre lo público y lo privado también la encontramos durante esta época en la obra de Domingo Faustino Sarmiento. Si bien Sarmiento no define con precisión lo que él entiende por uno y otro ámbito, las constantes referencias que hace van configurando una 'relación funcional', en la cual se valoriza —tal como en la obra de Lastarria— lo público por sobre lo privado.

En cierta medida esta 'relación funcional' entraña una subordinación de lo privado. A modo de ejemplo, en "Mi Defensa", un folletín donde Sarmiento responde a una serie de ataques a su persona, vemos como el autor se enorgullece de haber postergado toda consideración personal y de familia para avanzar intereses de relevancia pública, revistiendo este sacrificio de un halo casi sacerdotal.

He abrazado con el calor y el fanatismo de una religión los principios políticos que han sucumbido hoy en mi patria; todo lo he pospuesto, reposo, familia, cuidados de fortuna, todo. En quince años de mi vida de adulto, sólo he estado cuatro en la

44 *investigaciones. . .*, op. cit., p. 29.

45 Bernardo Subercaseaux, op. cit., p. 102.

casa paterna; los restantes los he pasado en el destierro, en los campamentos, en la emigración, en los ejércitos. .⁴⁶

Otra de las ideas de Sarmiento, específicamente la de concebir la vida privada como una 'etapa' en el desarrollo del individuo, también contribuye a darle este carácter de subordinación a la relación que nos interesa. Para Sarmiento, curiosamente, la vida privada consiste en el período de formación de la persona, su adolescencia y educación. De ahí que la vida pública y privada no sean coetáneas o paralelas sino más bien consecutivas. Una vez que el sujeto se encuentra a la luz pública, su vida privada desaparece, perdiendo ésta su función. "Aquí termina la vida privada de Quiroga", dice Sarmiento de Facundo cuando éste deja de ser anónimo.⁴⁷ Llegado un punto, por lo tanto, la vida íntima del hombre público no importa. Su existencia se reduce tan sólo a sus acciones y pensamientos, es decir, a todo aquello que se proyecta públicamente. Así es como en su propia biografía, *Recuerdos de Provincia*, en la medida que el autor va actuando en la esfera política su vida familiar va quedando en el olvido. Transformado ya en escritor y en hombre público, Sarmiento se convierte en la proyección pública de sí mismo, en el largo listado de publicaciones a su haber.

Al terminar esta rápida reseña de los actos que constituyen mi vida pública, siento que el interés de estas páginas se ha evaporado ya, aun antes de haber terminado mi trabajo; y les diera de mano aquí, si teniendo que responder con estas páginas a la detracción sistemada de un gobierno, no me fuese necesario mostrar mi hoja de servicios, por decirlo así, que son las diversas publicaciones que de mis ideas y pensamientos ha hecho la prensa. El espíritu de los escritos de un autor, cuando tiene un carácter marcado, es su alma, su esencia. El individuo se eclipsa ante esta manifestación, y el público menos interés tiene ya en los actos privados que en la influencia que aquellos escritos han podido ejercer sobre los otros. He aquí, pues, el desmedrado índice que puede guiar al que desee someter a más rígido examen mis pensamientos.⁴⁸

El otro aspecto importante de la 'relación funcional' a que aludíamos, es la publicitación de lo privado. A diferencia de Lastarria, la intimidad en la obra de Sarmiento tiene realidad propia, tiene individualidad; sin embargo, el mundo privado que se nos muestra es un mundo conscientemente revelado y publicitario. Se exterioriza

46 D. F. Sarmiento, "Mi Defensa" (1843) en *Obras Completas*, Santiago, 1885, tomo III, p. 17.

47 *Facundo o Civilización y Barbarie* (1845), Buenos Aires, 1978, p. 155.

48 *Recuerdos de Provincia* (1850), Ed. Salvat, 1970, p. 159.

con un propósito en mente. En *Mi Defensa*, por ejemplo, Sarmiento no vacila en especificar aspectos privadísimos de su vida —como el detalle innecesario de los gastos que hizo en remedios para su padre— con el objeto de desacreditar una supuesta falta de cariño filial de su parte. En *Recuerdos de Provincia* si bien hay mucho de ensimismamiento nostálgico en las remembranzas de familia, también parece haber un afán prodéutico público: el deseo de mostrar las virtudes de una vida de sacrificio y trabajo, en definitiva, una vida útil a la sociedad.⁴⁹ En otras ocasiones nos enfrentamos a un esfuerzo consciente y confeso de promoción pública personal; Sarmiento vende una imagen, se hace notar.

Tenemos decididamente una necesidad de llamar la atención sobre nosotros mismos que hace a los que no pueden más de viejos, mudos y pobres hacerse brujos; a los osados sin capacidad, volverse tiranos crueles; y a mí, acaso, perdónemelo Dios, el estar escribiendo estas páginas.⁵⁰

En uno y otro caso, en la medida que se alude a la esfera privada y se participa al público de la intimidad, ésta deja de serlo y pasa a ser dominio general, perdiendo así el carácter oculto y hermético que la define.

Esta publicitación de lo privado se explica, en parte a nuestro juicio, por la labor de periodista que ejerció Sarmiento, y sobre la cual nuestro autor tenía una visión muy acabada a juzgar por los numerosos comentarios y artículos que le dedicó. La prensa, según Sarmiento, debe cumplir la misma función de proyección ejercida por el foro, la tribuna y el pulpito en otros tiempos, o sea, servir como el medio más efectivo para llegar a un público mayor e impresionarlo. La prensa, a la par con las discusiones parlamentarias y opiniones individuales, tiene a su cargo "formar la razón pública", crear la esfera pública donde vienen a discutirse las ideas que modelarán el edificio social aún por construir, y finalmente la prensa debe actuar como canal "de todas las opiniones, de todos los intereses y de todas las necesidades del individuo".⁵¹

Junto con realizar esta función de proyección, la prensa debe desempeñar un papel receptivo: absorber información, ser "el boletín de todos los sucesos contemporáneos", tomar de la sociedad las ideas que están en germen e incubarlas y activarlas,⁵² en efecto, succionar la vida que anima a la sociedad.

49 Ibid., p. 102.

50 Ibid., pp. 105, 30.

51 Vid. "El Mercurio", 10 de junio de 1841, "El Nacional", 15 y 29 de mayo de 1841.

52 *Recuerdos de Provincia*, op. cit., p. 158.

Las sociedades presentes se han personificado en el diario. . . preciso es que el diarismo descienda a las costumbres, y sea una necesidad ordinaria de la vida, abrazando todas las ramificaciones de la sociedad. . .⁵³

La capacidad de la prensa para proyectar y recepcionar termina por hacer de ella un instrumento formidable de participación de los pueblos; "por el diarismo los pueblos mandan, la opinión se forma, y los gobiernos la siguen mal de su agrado".

Esta doble función, de recepción y proyección, que sintetiza la labor del periodista parece también orientar a Sarmiento en su trabajo como memorialista. En efecto, Sarmiento recurre a su pasado, a su vida personal, como lo haría con cualquier otro material digno de noticiar. Este material es importante y valioso en la medida que se transmite y se participa y no en la medida que se mantiene privado y secreto. De ahí que Sarmiento prescinda en parte de la privacidad del mundo privado para alcanzar un propósito de información y comunicación que él juzga como primordial y que no se compadece de nada o de nadie, incluso de él mismo.

En forma paralela a este tratamiento funcional de lo público y lo privado leemos, en la obra de Sarmiento, múltiples referencias que apuntan a una falta de vida pública. Citemos a modo de ejemplo lo que dice de la Argentina de Rosas.

Pero lo que presenta de notable esta sociedad, en cuanto a su aspecto social, es su afinidad con la vida antigua, con la vida espartana o romana, si por otra parte no tuviere una desemejanza radical. El ciudadano libre de Esparta o de Roma echaba sobre sus esclavos el peso de la vida material, el cuidado de proveer a la subsistencia, mientras que él vivía libre de cuidados en el foro, en la plaza pública, ocupándose exclusivamente de los intereses del Estado, de la paz, la guerra, las luchas de partido. El pastoreo proporciona las mismas ventajas, y la función inhumana del ilota antiguo, la desempeña el ganado. La procreación espontánea forma y acrece indefinidamente la fortuna: la mano del hombre está por demás; su trabajo, su inteligencia, su tiempo, no son necesarios para la conservación y aumento de los medios de vivir. Pero si nada de esto necesita para lo material de la vida, las fuerzas que economiza no puede emplearlas como el romano: fáltale la ciudad, el municipio, la asociación íntima, y, por tanto, fáltale la base de todo desarrollo social; no estando reunidos los estancieros, no tienen necesidades públicas que satisfacer: en una palabra, no hay res pública.⁵⁴

53 "El Nacional", 15 y 29 de mayo de 1841.

54 *Facundo*, op. cit., pp. 92, 122.

El texto anterior no sólo hace alusión a la ausencia de vida pública: además, tiende a identificar la vida pública con un desarrollo social sustancial, sinónimo de ciudad y civilización. Dicha analogía hace que Sarmiento descarte las agrupaciones que él denomina "ficticias" de la pampa, carentes de un "objeto público" complementario, las cuales considera informes e insuficientes como para construir una sociedad.⁵⁵ Encontramos la misma idea cuando al hablar sobre el "espíritu público" lo asocia con diversas manifestaciones cultas y progresivas: "cultura de modales, el refinamiento de las costumbres, el cultivo de las letras, las grandes empresas comerciales".⁵⁶ En definitiva, la identificación de la vida pública con un desarrollo social y la ciudad tiene especial relevancia para nosotros, puesto que dicha identificación ayuda a enlazar la dicotomía público-privada con la tesis central en la obra de Sarmiento, la oposición dialéctica entre civilización y barbarie, y sus variantes ciudad y pampa, Europa y América.

Nos sería difícil, por falta de espacio, reproducir esta tesis central que se encuentra fundamentalmente en *Facundo*. En lugar de ello, parece conveniente atender a un aspecto que no ha sido debidamente ponderado en el análisis de la obra del argentino: la aguda desesperanza con que observa Sarmiento el esfuerzo civilizador, no obstante auspiciarlo. Este desengaño se palpa fácilmente en un notable pasaje de sus memorias en que ironiza las circunstancias que rodearon la muerte del Deán Funes, extraordinario hombre público y catedrático a quien debemos en parte la llegada de la Ilustración a América. La escena se abre con nuestro esclerótico e ilustre Deán paseando junto a su amante en un jardín inglés, remedo artificioso de Europa donde todo lo civilizado no pasa de ser un injerto estéril y mimético. Frente a una América natural, salvaje, avasallante, todo esfuerzo civilizador se reduce a una hibridación experimental, a una mera botánica restacuera.

En una de estas noches tristemente tranquilas que ofrecen las capitales después de sometidas, paseábase el más que octogenario deán Funes en las callejuelas tortuosas del Wauxhall, jardín inglés en el corazón de Buenos Aires, fundado por una sociedad como lugar de recreo y propiedad entonces de Mr. Wilde, que lo había creado. Aquel espacio de tierra cultivado con la gracia del arte inglés, aquellas flores que combinan con arbustos florecientes, aquellos sotillos en que la mano del hombre remeda las gracias de la Naturaleza, eran hasta entonces el mejor contraste que la cultura europea podía hacer con la desierta pampa; era un fragmento de la Europa transportado a la América, para mostrarle cuál deben ostentarse un día sus campañas

55 Ibid., p. 119.

56 Ibid., p. 140.

cuando, al abandono de la naturaleza silvestre, se hayan sucedido la ciencia y los afanes del labrador inteligente. A Wauxhall acudían las familias de Buenos Aires a creerse civilizadas en medio de aquellos árboles, frutas y flores tan esmeradamente cultivados; a Wauxhall, pedían circo y espectadores los equilibristas, equitadores y saltimbanquis que llegaban de Europa; a Wauxhall, en fin, asistía de vez en cuando el octogenario deán Funes a aspirar los últimos perfumes de la vida, a engañar sus miradas y sus oídos en aquel oasis de civilización que tardaba en extender sus ramificaciones sobre el agreste erial de la pampa; y en aquellas callejuelas sinuosas que esconden a la vista una sorpresa convidando a la plácida contemplación de la Naturaleza, rodeado de aquella familia postuma a su vida pública, a las virtudes de su estado y aun a la edad ordinaria de las emociones más suaves del corazón, al aspirar el perfume de una flor el deán se sintió morir, y lo dijo así a los tiernos objetos de su cariño, sin sorpresa, y como un acontecimiento que aguardaba. Murió a los pocos minutos, en los últimos días de la república que él había mecido en su cuna, en el seno de la Naturaleza, menos feliz que Rousseau, que dejaba la tierra preñada de un germen fecundo que no debía ver agotarse. Moría la víspera de triunfar Rosas, divisando a lo lejos la sangrienta orla de llamaradas que anunciaba la vuelta del antiguo régimen, rejuvenecido, barbarizado en el caudillo salvaje de la pampa, como si hubiese querido salirse del teatro de la vida en que tan horrible drama iba a representarse; como si cerrase los ojos para no ver a sus discípulos los Carriles, Alsinas, Várelas, Gallardos, Ocampos, Zorrillas, proscritos; las universidades cerradas, envilecida la ciencia, y una página horrible de baldón agregada a la historia que él había escrito. Un día iré a buscar con recogimiento religioso, entre otras tumbas de patriotas, el lugar que ocupa la que un decreto mandó erigir a su memoria.⁵⁷

Por último, cabe señalar que la noción, vida pública como desarrollo social, permite también que Sarmiento conciba el "poder público" en un sentido lato englobando no sólo el poder político sino además las "tradiciones, costumbres, formas, garantías, culto, leyes, ideas, conciencia, vidas, hacienda, preocupaciones", en fin, "todo lo que tiene poder sobre la sociedad".⁵⁸ En relación a este punto es preciso diferenciar a Sarmiento de Lastarria. Este último parece confundir lo social con un grado de desarrollo político; de ahí que la falta de sociabilidad se explique en su obra como una falta de politicidad, fenómeno que se debe a la injerencia poderosa de las "fuerzas antisociales" como la familia y la religión entre otras.

57 *Recuerdo* de Provincia*, op. cit., pp. 89-90.

58 *Facundo*, op. cit., p. 316.

En cambio. Sarmiento considera la sociedad con un criterio sociológico más complejo restándoles preeminencia a los factores políticos y legales y acentuando otros diferentes como el determinismo telúrico y racial.⁵⁹

Donde vuelven a coincidir, sin embargo, Lastarria y Sarmiento es en la valorización negativa de lo privado, que en el caso del argentino puede que esté un tanto matizada pero igualmente la encontramos. Es así como al referirse a una de las regiones más primitivas de su país, La Rioja, vincula su atraso con el gobierno monopólico de un par de familias;⁶⁰ mirando a través del mismo prisma impugnador, insiste que a la ausencia de vida pública sucede una sobredimensión de la esfera doméstica y el vicio.⁶¹ Más aún, al describir el régimen despótico y personalista que aborrece, Sarmiento recurre a los paralelos domésticos en términos muy similares a los que encontramos en Lastarria al referirse a Portales.

Hay un vacío en el gobierno de Rosas, que por ahora no me es dado sondear, pero que el vértigo que ha enloquecido a la sociedad ha ocultado hasta aquí. Rosas no administra; no gobierna, en el sentido oficial de la palabra. Encerrado meses en su casa, sin dejarse ver de nadie, él sólo dirige la guerra, las intrigas, el espionaje, la mazorca, todos los diversos resortes de su tenebrosa política; todo lo que no es útil para la guerra, todo lo que no perjudica a sus enemigos, no forma parte del Gobierno, no entra en la administración.⁶²

En este vacío institucional donde no existe vida pública, el ejercicio del poder no es más que la extensión de la vida privada del gobernante.

¿Dónde, pues, ha estudiado este hombre (Rosas) el plan de innovaciones que introduce en su gobierno, en desprecio del sentido común, de la tradición, de la conciencia y de la práctica inmemorial de los pueblos civilizados? Dios me perdone si me equivoco, pero esta idea me domina hace tiempo: en la Estancia de ganados en que ha pasado toda su vida, y en la Inquisición en cuya tradición ha sido educado. . .

Esta prolijidad y arreglo han distinguido en su vida privada a don Juan Manuel de Rosas, cuyas estancias eran citadas como el modelo de la disciplina de los peones y la mansedumbre del ganado. Si esta explicación parece monstruosa y absurda, denme otra; muéstrenme la razón por qué coinciden de un modo

59 Ibid.. p. 377.

60 Ibid., pp. 161s.

61 *Recuerdos de Provincia*, op. cit., pp. 30, 46.

62 *Facundo*, op. cit., p. 365.

tan espantoso su manejo de una estancia, sus prácticas y administración con el gobierno, prácticas y administración de Rosas.⁶³

En la visión publicista, tanto Rosas como Portales reinan desde las tinieblas satánicas de sus dominios privados.

Ahora bien, cabe preguntarse el porqué de toda esta preocupación por lo público y lo privado, ejercicio que lo lleva a uno eventualmente a plantear posibles hipótesis. A nuestro parecer, dos aspectos ayudan a explicar esta constante alusión que hemos examinado: en primer lugar, el hecho de que ambos autores, en cierta medida, están abocados en hacer un estudio sociológico de la sociedad en que les tocó vivir, y, en segundo lugar, el propósito político-ideológico que parece impulsarlos.

El carácter sociológico de las obras que hemos citado a lo largo de este trabajo se hace de inmediato evidente a través de una simple lectura de ellas. Desde luego, abundan las referencias a lo social y a todas sus derivaciones etimológicas o conceptuales: sociedad, vida social, sociabilidad, asociación, etc. Pero la orientación sociológica de estos escritos no es detectable tan sólo a un nivel terminológico. Estos autores, además, están interesados en interpretar y abstraer aspectos de la sociedad, para lo cual recurren a categorías lo más omnicomprensivas posibles. De ahí que Sarmiento, por ejemplo, construya su *Facundo* sobre la base del polarismo "civilización-barbarie", y por su parte Lastarria haga frecuentes referencias a "lo español". La formulación de categorías de orden sociológico alcanza su grado máximo en el capítulo II de *Facundo*, en el cual Sarmiento identifica cuatro caracteres-tipos que se encuentran en la pampa: el rastreador, el baqueano, el gaucho malo y el cantor.

Junto con categorizar, estos autores formulan interpretaciones o tesis acerca de la sociedad. Lastarria, por ejemplo, explica los gobiernos pelucones en razón de una supuesta permanencia del "espíritu español", proposición íntimamente vinculada a la idea, muy común en su época, que consideraba el proceso emancipador, es decir, las guerras de la independencia, como una "revolución trunca". La obra de Sarmiento, a su vez, está atestada de interpretaciones; recordemos, a modo de ejemplo, una de las principales, su identificación de lo americano con lo natural. Finalmente, llama la atención en este análisis de lo social el esfuerzo que hacen estos autores para detectar elementos estructurales que operan al interior de la sociedad. Ya hemos mencionado las "fuerzas antisociales" que señala Lastarria, y los factores telúrico y racial en Sarmiento.

Dadas las tres preocupaciones anteriores, que caracterizan a estos ensayos histórico-sociológicos, se nos hace más fácil entender por qué se alude con tanta frecuencia a la esfera pública y privada.

63 Ibid., pp. 329, 33.

Resulta que lo público y lo privado son, en el hecho, categorías. Estas categorías, además, corresponden a elementos estructurales que funcionan dentro de la sociedad y sirven, más aún, para explicar, por la vía de interpretaciones abstractas, determinados aspectos que interesan a los autores. Por ello mismo, la distinción entre lo público y lo privado calza y se aviene perfectamente con el género sociológico en el cual brota y prospera.

En lo tocante al propósito político-ideológico de estos textos, no es necesario ahondar mucho ya que es obvio; ambos autores son, en lo medular, liberales descontentos con los respectivos gobiernos de su patria. Sin embargo, la función política que cumple la distinción entre lo público y lo privado no es igualmente notoria.

Desde un principio hemos puesto hincapié en la valorización implícita en el uso de estas categorías. Esto debido a que ambos autores, por lo general, emplean los conceptos de lo público y lo privado como calificativos, y específicamente a un nivel semántico, como adjetivos. Lo interesante, sin embargo, es que cada una de estas categorías adquiere su significado valorativo pleno al operar dentro de un sistema complejo de oposiciones dialécticas. En otras palabras, estos autores junto con crear diversas antinomias (v. gr. civilización vs. barbarie, lo español vs. la libertad) tienden a concatenarlas unas con otras, por medio de la asociación. Gracias a este recurso, a este símil analógico, Lastarria —por ejemplo— con sólo apuntar a lo privado nos sugiere lo familiar y lo clerical, y estas categorías, a su vez, sugieren lo español, lo retrógado, lo antisocial y así ad infinitum. Algo similar ocurre cuando el mismo Lastarria se refiere a Portales, imagen seguramente destinada para que el lector de 1861 hiciera el paralelo con el régimen pelucón y, por consiguiente, con Montt.

Este mecanismo a la larga explica por qué se prefieren categorías equívocas y sugerentes, capaces de desdoblarse fácilmente, tales como lo público y lo privado. Más aún, el efecto-en-cadena nos permite entender cómo categorías no necesariamente políticas se convierten en políticas, o bien cómo calificativos neutros se transforman en calificativos positivos o negativos.

En suma, éste no es un pensamiento lógico o sistemático. Su originalidad no reside en la coherencia o rigor con que lleva las ideas a los límites últimos del raciocinio. Más bien, es un pensamiento lleno de insinuaciones, asociativo, incompleto. Esta forma de pensar, por lo general, opera en forma indirecta; por ejemplo, se habla del "hombre público" pero nunca se le define. En realidad, no importa tanto la formulación concreta de los conceptos como el proceso analógico que se pretende desatar.

La crítica tradicional no ha sabido apreciar en todo su sentido a estos autores. Los rechazan por ser meramente imitativos o poco profundos, lo que es un absurdo. Estos autores no pretenden ser originales o hacer ciencia; la contingencia los motivó a escribir, más que nada, opúsculos políticos bastante sofisticados y a socializar

ideas. En este contexto debemos entender las alusiones a lo público y privado. Por mucho que se remitan a lo público, estos autores no tienen una visión clara de lo que es la esfera pública o la cosa pública. Sin embargo, todas estas referencias tienen un propósito preciso: desarrollar la conciencia de algo que no existe aún pero se espera que exista, específicamente, un régimen fundado en instituciones, inserto en un espacio en que se debaten asuntos de interés general y público.

Ahora bien, si llevamos la distinción entre lo público y lo privado que encontramos en Lastarria y Sarmiento a un plano comparativo en la historia de las ideas, veremos que coincide con la visión que tradicionalmente se ha tenido de las dos esferas.

En el pensamiento griego, por ejemplo, la esfera pública correspondía al ámbito político (polis), al mundo de la acción (praxis) y del discurso (lexis), mientras que el ámbito privado se vinculaba con la subsistencia del individuo y la supervivencia de la especie "cuyo centro (era) el hogar (oikia) y la familia".⁶⁴ El régimen de una y otra esfera era antagónico. Si en el mundo político imperaba la "igualdad" de los ciudadanos, factor que les permitía "hablar entre ellos", el mundo privado —por constituir un ámbito menos desarrollado de la humanidad— se regía por la fuerza y el sometimiento.

Ser político, vivir en una polis, significaba que todo se decía por medio de palabras y de persuasión, y no con la fuerza y la violencia. Para el modo de pensar griego, obligar a las personas por medio de la violencia, mandar en vez de persuadir, eran formas prepolíticas para tratar con la gente cuya existencia estaba al margen de la polis, del hogar y de la vida familiar, con este tipo de gente en que el cabeza de familia gobernaba con poderes despóticos e indisputados, o bien con los bárbaros de Asia, cuyo despotismo era a menudo señalado como semejante a la organización de la familia.⁶⁵

La esfera pública estaba reservada a la individualidad y libertad; era el lugar donde no sólo se ejercía y compartía "la carga de la jurisdicción, defensa y administración de los asuntos públicos", sino que además era donde se podía sobresalir y destacar mediante el pliegue de la propia excelencia (arete y virtus). Contrasta con esta valorización positiva de la esfera pública el desprecio que sentía la antigüedad por lo privado: ámbito donde el hombre aparecía en función de sus necesidades y exigencias "no como verdadero ser humano, sino únicamente como espécimen del animal de la especie humana".⁶⁶

64 H. Arendt, *La Condición Humana*, op. cit., pp. 41-43.

65Ibid.,pp.44-45.

66 Ibid., pp. 63, 68.

Esta configuración de lo público y privado como ámbitos claramente diferenciados no es aplicable hoy día. En la época moderna ha aparecido una interrelación nunca antes vista entre las dos esferas que hace desaparecer la clásica distinción. Según H. Arendt, el advenimiento de la sociedad de masas, la decadencia de la familia y la "transformación del interés privado por la propiedad privada en un interés público" han hecho surgir un tercer criterio, lo social, que a poco caminar servirá para conceptualizar una esfera propia, la "esfera social", que confundirá y borrará los conceptos clásicos de lo público y privado, y, consiguientemente, hará desaparecer la autonomía que hasta entonces tenía el ámbito político.⁶⁷

En el Mundo Moderno, las esferas social y política están mucho menos diferenciadas. Que la política no es más que una función de la sociedad, que acción, discurso y pensamiento son naturalmente superestructuras relativas al interés social, no es un descubrimiento de Karl Marx, sino que, por el contrario, es uno de los supuestos que dicho autor aceptó de los economistas políticos de la Edad Moderna. Esta funcionalización hace imposible captar cualquier seria diferencia entre las dos esferas; no se trata de una teoría o ideología puesto que con el ascenso de la sociedad, esto es, del 'conjunto doméstico' (oikia) o de las actividades económicas a la esfera pública, la administración de la casa y todas las materias que anteriormente pertenecían a la esfera privada familiar se han convertido en interés "colectivo". En el Mundo Moderno, las dos esferas fluyen de manera constante una sobre la otra, como olas de la nunca inactiva corriente del propio proceso de la vida.⁶⁸

La distinción entre lo público y privado, tal como aparece en Lastarria y Sarmiento, es evidentemente pre-social según esta terminología. Es por ello que en dicho tratamiento está ausente la connotación económica que parece caracterizar nuestro uso moderno de las categorías. La diferencia entre lo público y privado no sirve, en la obra de estos liberales, para distinguir áreas o sectores de la economía o para delimitar el radio de operación del Estado vis-a-vis el individuo. De modo que cuando hablan de lo público no se están refiriendo a un concepto institucional como el Estado, y al mencionar lo privado, raras veces están apuntando a la actividad o iniciativa comercial privada.⁶⁹

Esto nos lleva a enunciar un problema clave, íntimamente liga-

67 Ibid., pp. 46s, 96s.

68 Ibid., pp. 52-53.

69 Sin perjuicio de lo anterior, es necesario señalar que estos autores son liberales convencidos en materia económica. Para una discusión sobre el tema económico en Lastarria vid. Luis Oyarzún, *El Pensamiento de Lastarria*, Santiago, 1953, Cap. VI.

do al liberalismo, y que no ha sido debidamente estudiado: no sabemos cuándo comienza lo económico a repercutir en el pensamiento y estructuración de la sociedad chilena: ignoramos el momento en que empieza a influir la perspectiva económica en el manejo político. En definitiva, falta por estudiar cómo y cuándo surge en Chile la esfera social.

Mientras no se disponga de una investigación al respecto, podemos afirmar que el pensamiento liberal del siglo pasado se definió primordialmente en términos políticos y culturales, tal como parece desprenderse del uso de las categorías objeto de nuestro estudio anterior. Y, en efecto, es en el área ideológico-política donde encontramos sus principales éxitos, siendo éstos: el debilitamiento de la tutela eclesiástica y de la moral católica en el campo de las preferencias éticas individuales, la condenación del autoritarismo y personalismo siendo ambos sustituidos por un régimen que logró efectivamente institucionalizar y limitar el poder, la creación de un ámbito de diálogo basado en el respeto mutuo entre las cúpulas dirigentes, y, por último, la toma de conciencia de que existen intereses propios de la colectividad, superiores a los intereses privados, fundados en el acuerdo político.

HOMENAJE

EJERCICIOS DE FE E IMAGINACIÓN

Leonard E. Read*

Los siguientes trabajos se apartan del esquema de análisis propio del ensayo. En el primero —Toda Persona Debiera Ser Libre— el autor elabora un listado de oportunidades y opciones unidas al concepto de libertad. Se trata de once prerrogativas que Read planteó en la forma de sentencias el año 1954.

El segundo trabajo —Yo, un Lápiz— fue publicado en *The Freeman* en 1958 y se refiere a los esfuerzos, experiencias, insumos, habilidades, capitales y tecnologías que concurren a la fabricación de un modesto lápiz de grafito. Este recuento permite al autor destacar las ventajas de una economía y un orden social libre, dinamizado por la articulación de un enorme caudal de iniciativas individuales, al que cada cual concurre con el aporte de sus propios conocimientos y ventajas. Ambos textos son sumamente representativos del estilo y del modo de pensar característicos de Read.

Toda Persona Debiera Ser Libre

. . . para materializar su ambición hasta donde le permitan sus capacidades, y por encima de consideraciones raciales, religiosas y familiares.

para asociarse con quien le plazca por la razón que le plazca, aun cuando otra persona opine que es una razón estúpida.

* Fundador y presidente de The Foundation for Economic Education. Autor de muchos libros, entre ellos, *Accent on the Right*, *Castles in the Air*, *The Coming Aristocracy*, *How do we Know?*, *Thoughts Rule the World*. *Estudios Públicos* edita estos breves textos en homenaje a la memoria de Leonard E. Read (1898-1983).

. . . para adorar a Dios a su propio modo, aun si no es un modo "ortodoxo".

. . . para elegir su propio oficio y para postular a cualquier trabajo que desee, y también para renunciar a su trabajo si no gusta de él o si recibe un ofrecimiento mejor.

. . . para iniciar negocios por su propia cuenta, para ser su propio jefe, y para fijar su propio horario de trabajo, aun si sólo son tres horas a la semana.

. . . para emplear su propiedad honradamente adquirida o los ahorros que posea del modo que desee: gastarlos insensatamente, invertirlos con sabiduría e, incluso, donarlos.

. . . para ofrecer sus servicios o sus productos en venta en sus propios términos, incluso si pierde dinero en la operación.

. . . para adquirir o dejar de adquirir cualquier servicio o producto ofrecido en venta, aun si el rechazo desagrada al ofertador.

. . . para estar en desacuerdo con cualquier otra persona, aun cuando la mayoría esté de parte de esa otra persona.

. . . para estudiar o aprender lo que le venga en gana mientras le parezca valer el costo y el esfuerzo de estudiarlo y aprenderlo.

. . . para hacer lo que le plazca en términos generales mientras no lesione el mismo derecho y oportunidad de cualquier otra persona para hacer otro tanto.

Lo arriba señalado es, muy concisamente, el modo de vida que encomienda la filosofía libertaria. Significa que ningún individuo recibirá privilegios especiales de parte del gobierno. Es el camino de la libertad individual, del mercado libre, de la propiedad privada, del gobierno limitado a garantizar estos derechos en forma equitativa para todos.

Yo, El Lápiz

Yo soy un lápiz de grafito, aquel conocido lápiz con el que están familiarizados todas las niñas y todos los niños —y todos los adultos— que saben leer y escribir.*

* Mi nombre oficial es "Mongol 482". Mis muchos ingredientes son ensamblados, fabricados y terminados por la Eberhard Faber Pencil Company, Wilkes-Barre, Pennsylvania.

Escribir constituye tanto mi vocación como mi pasatiempo: es todo lo que hago.

Ustedes podrán preguntarse por que debiera yo escribir mi genealogía. Bueno, para comenzar, diré que mi historia es interesante. Y, en seguida, yo soy un misterio, mayor que un árbol o que una puesta de sol o, incluso, que un relámpago. Pero, desafortunadamente, aquellos que me usan me perciben como un hecho natural, como si yo fuera un mero incidente, carente de trasfondo. Tal actitud altanera me relega al sitio de los lugares comunes. Se trata del género de penosos errores en que la especie humana no podrá persistir por demasiado tiempo sin correr peligro. El sabio G. K. Chesterton observó que, "perecemos por falta de asombro, no por falta de milagros".

Yo, el lápiz, con todo lo simple que parezco, merezco vuestro asombro y admiración, pretensión que intentaré respaldar con pruebas. En efecto, si son capaces de comprenderme —no, en realidad eso es demasiado pedirles a las personas—, si ustedes pueden llegar a darse cuenta del milagro que simbolizo, podrán también contribuir a salvar aquella libertad que la especie humana está perdiendo de modo tan desgraciado. Tengo una profunda lección que enseñar. Y yo puedo enseñar esa lección mejor todavía que un automóvil o un aeroplano o un lavalozas automático porque, bueno, porque aparentemente soy tan simple.

¿Simple? Sin embargo, ni una sola persona sobre la tierra sabe cómo hacerme. Eso suena fantástico, ¿verdad? Especialmente cuando uno se da cuenta de que sólo en los Estados Unidos se fabrican cada año mil quinientos millones de mi especie.

Recójame y obsérveme. ¿Qué es lo que usted ve? No es mucho lo que se manifiesta al ojo: hay un poco de madera, de barniz, de sobreimpresión, de mina de grafito, un poco de metal y una goma para borrar.

Innumerables Antecedentes

Tal como ustedes no son capaces de volver demasiado atrás en sus árboles genealógicos, tampoco yo puedo nombrar y explicar todos mis antecedentes. Pero me gustaria sugerir una cantidad suficiente de ellos para que ustedes puedan captar la riqueza y complejidad de mi trasfondo.

Mi árbol genealógico de hecho comienza en aquello que efectivamente es un árbol, un cedro de grano recto, característico de California del Norte y Oregon. Veamos ahora todas las sierras y camiones y cuerdas y las múltiples otras máquinas empleadas en cortar y luego transportar los troncos de cedro hasta la estación ferroviaria. Pensemos en todas las personas y las innumerables capacidades que fueron necesarias para su fabricación: la extracción del hierro, la fabricación del acero y su posterior transformación en sierras, hachas, motores; pensemos en el cultivo del cánamo y en todos los procesos

industriales necesarios para convertirlo en una resistente cuerda: pensemos en los campamentos de trabajadores madereros, con sus dormitorios y casino, su cocina y la preparación de las comidas. Porque —cuidado— fueron miles las personas que intervinieron en la preparación de cada taza de café que bebe un maderero.

Los troncos son transportados hasta una fábrica en San Leandro, California. ¿Pueden ustedes imaginar a los individuos que fabrican carros de transporte de plataforma, rieles y locomotoras, y que construyen e instalan los sistemas de comunicación que inciden en este proceso? Esas legiones se hallan en mis antecedentes.

Veamos la planta de San Leandro. Los troncos de cedro son reducidos a pequeñas tablillas del largo de un lápiz y de menos de un cuarto de pulgada de grosor. Dichas tablillas son secadas en hornos y luego teñidas, por el mismo motivo por el cual las mujeres ponen colorete en sus mejillas. La gente prefiere que yo me vea hermoso, no pálido y desaliñado. Las tablillas son enceradas y nuevamente secadas al horno. ¿Cuánto conocimiento fue necesario para la fabricación del horno, del colorante, la entrega de calor, de luz y de energía, para la fabricación de los motores y todos los otros implementos de los cuales requiere una fábrica? ¿Están los barrenderos de la fábrica entre mis antepasados? Desde luego, al igual que los hombres que vertieron el hormigón para la construcción de la represa de la Pacific Gas & Electric Company, que surte de energía a la fábrica.

¡Tampoco pierdan de vista a mis antepasados presentes en el transporte de sesenta carros ferroviarios de tablillas a través de toda la nación, de California a Wilkes-Barre!

Maquinaria Compleja

Una vez arribada a la fábrica —cuatro millones de dólares en maquinaria e instalaciones, capital acumulado gracias a la acción de los parientes esforzados y ahorrativos que tengo— cada tablilla pasa por una compleja máquina que le cala ocho ranuras, después de lo cual otra máquina inserta minas en cada una de las ranuras, para luego aplicar pegamento y colocar otra tablilla encima, con lo cual se forma un emparedado de minas, para así decirlo. Siete hermanos y yo somos mecánicamente tallados de dicho emparedado de madera.

¡Vaya que es complejo hablar de la mina en mi interior! El grafito es extraído en Sri Lanka (ex Ceilán). Pensemos en aquellos mineros y en los que hacen sus muchas herramientas, también en quienes fabrican los sacos de papel en que se embarca el grafito, y en aquellos que fabrican el hilo con que se cosen los sacos, en aquellos que llevan los sacos al interior de las naves. . . y en quienes hicieron las naves. Incluso, los guardafaros en la ruta del grafito participaron en mi nacimiento, al igual que los pilotos de los puertos.

El grafito es mezclado con arcilla de Mississippi y se agrega hidróxido de amonio para el proceso de purificación. Enseguida se agregan agentes humectantes como sebo sulfatado, es decir, grasas

animales tratadas con ácido sulfúrico. Luego de pasar por numerosas máquinas, la mezcla finalmente aparece nuevamente en forma de una interminable extrusión —semejante a la de una fábrica de cecinas— que es dimensionada, secada y luego recocida en un horno durante horas a 1850 grados F. Para aumentar su resistencia y suavidad, las minas son enseguida tratadas con una mezcla que incluye cera candelilla de México, parafina en pasta y grasas naturales hidrogenizadas.

Mi parte de cedro recibe seis capas de barniz. ¿Conocen ustedes todos los ingredientes del barniz? ¿Quién pensaría que los cultivadores de ricino y los refinadores de aceite de ricino juegan su papel en esto? Así es. Y vean, incluso, la preparación del hermoso barniz que me recubre requiere de la intervención de mayor número de personas de las que pudieran enumerarse.

Veamos la etiqueta. Se trata de una película que se forma al aplicar calor a negro de hulla mezclado con resinas. ¿Cómo se fabrican las resinas, y qué —me pregunto— es el negro de hulla?

Mi pequeña parte matálica —el casquillo— es de bronce. Piensen ustedes en todas las personas que extraen zinc y cobre de la tierra y en aquellas que poseen la capacidad de fabricar relucientes láminas de bronce a partir de esos productos de la naturaleza. Esos anillos negros en mi casquillo son de níquel negro. ¿Qué es el níquel negro y cómo se lo aplica? La historia completa que explica por qué el centro de mi casquillo no tiene níquel negro necesitaría de varias páginas para ser escrita.

Luego tenemos mi gloriosa corona, que, en términos comerciales, recibe el poco elegante nombre de "goma", y es aquella parte que el hombre emplea para borrar los errores que comete conmigo. Un ingrediente llamado "factice" es lo que realmente cumple la tarea de borrar. Es un producto semejante al caucho, obtenido de la reacción del aceite de naba, procedente de las Indias Orientales Holandesas, con cloruro de sulfuro. El caucho, al contrario de lo que suele pensarse, sólo sirve de aglutinante. También intervienen en el proceso innumerables agentes aceleradores y vulcanizadores. La piedra pómez procede de Italia; y el pigmento que confiere a "la goma" su color característico es el sulfuro de cadmio.

Nadie Sabe

¿Desea alguien contradecir mi afirmación anterior, en el sentido de que ni un solo individuo sobre la tierra sabe cómo hacerme?

En verdad, son millones de seres humanos los que han participado de alguna forma en mi creación, ninguno de los cuales conoce más que a unos pocos de sus colegas. Ahora bien, ustedes podrían decir que voy demasiado lejos al incluir entre mis antepasados al cosechador de café del lejano Brasil y a quienes cultivan alimentos en otras latitudes. Ustedes podrían decir que eso constituye una posición extrema. Pero insistiré en mi afirmación. Entre todos esos mi-

lones de seres no hay uno solo, incluyendo al presidente de la empresa fabricante de lápices, que aporte más que una porción mínima, infinitesimal, de know-how a mi nacimiento. Desde el punto de vista del know-how, la única diferencia entre el minero de grafito en Sri Lanka y el talador de bosques en Oregon es el tipo de know-how que cada cual aporta. Ni el minero ni el maderero aportan más que una pizca de conocimiento, ocurriendo lo mismo con el químico de la fábrica de lápices o el trabajador del campo petrolero, recordando que la parafina en pasta es un subproducto del petróleo.

Aquí tenemos un hecho sorprendente: ni el trabajador del campo petrolero ni el químico ni el minero de grafito o de arcilla, ni cualquiera de los que tripulan los barcos, trenes y camiones en que se me transporta, ni aquel que maneja la máquina que stampa mi trocito de metal, ni el presidente de la empresa de lápices, realizan su particular tarea porque me desean. Cada uno de ellos probablemente me quiera menos que un niño de primer año de enseñanza. En efecto, entre esa vasta multitud incluso hay quienes jamás han visto siquiera un lápiz y que no sabrían cómo emplearlo. Sus motivaciones nada tienen que ver conmigo. Tal vez sea algo como lo siguiente: cada uno de esos millones tal vez encuentra en este proceso la posibilidad de intercambiar su pequeño know-how por los bienes y servicios que desea o necesita. Yo puedo estar o no estar entre esos bienes.

Nada de Cerebro Maestro

Hay un hecho todavía más sorprendente: La ausencia de una mente maestra, de alguien que dicte o dirija por la fuerza esas incontables acciones que me llaman a la vida. No puede hallarse traza de dicha persona. En su lugar encontramos operando a la Mano Invisible. Ese es el misterio a que aludía anteriormente.

Se ha dicho que "sólo Dios puede hacer un árbol". ¿Por qué estamos de acuerdo con eso? ¿No es acaso porque nos percatamos de que por nuestra cuenta no podríamos hacer uno? En efecto ¿somos siquiera capaces de describir un árbol? No podemos, salvo en términos superficiales. Podemos decir, por ejemplo, que determinada conformación molecular se manifiesta a sí misma como árbol. ¿Pero cuál mente de entre las humanas sería capaz de registrar, para no hablar de producir, los constantes cambios moleculares que acontecen durante la vida de un árbol? Eso es absolutamente impensable.

Yo, el lápiz, soy una compleja combinación de milagros: un árbol, cobre, zinc, grafito y otras cosas. Pero a esos milagros manifestados en la naturaleza se ha sumado un milagro todavía mayor: la configuración de energías creativas del hombre —millones de pequeños know-hows que se configuran de modo natural y espontáneo en respuesta a las necesidades y deseos humanos y en ausencia de un cerebro maestro central humano. Dado que sólo Dios puede hacer

un árbol, insisto en que sólo Dios podría haberme hecho a mí. El hombre no puede encauzar esos millones de know-hows para lograr mi nacimiento, como tampoco puede ordenar millones de moléculas para crear un árbol.

Lo anterior es el significado de lo que quería decir cuando afirmé que, "si pueden llegar a tener conciencia del milagro que yo represento, pueden también contribuir a salvar la libertad de la especie, que se está perdiendo de modo tan desalentador". Pues si uno tiene conciencia de que esos know-how se dispondrán naturalmente —sí, automáticamente— en forma de esquemas o de moldes creativos y productivos en respuesta a las necesidades y demandas humanas —eso es, en ausencia de una manipulación gubernativa o de cualquier otra fuerza coercitiva—, entonces uno poseerá un ingrediente absolutamente esencial para la libertad: la fe en un hombre libre. La libertad es imposible sin dicha fe.

Una vez que un gobierno se ha hecho del monopolio de una actividad creativa como, por ejemplo, el despacho de la correspondencia, la mayoría de los individuos comenzará a pensar que la correspondencia no podrá ser eficientemente despachada por hombres que actúan libremente. Y aquí está el motivo: Cada uno reconoce que él solo no sabe hacer todas las cosas que inciden en el despacho de la correspondencia o correo. También reconoce que ningún otro individuo podría hacerlo. Esas presunciones son correctas. Ningún individuo posee know-how suficiente para cumplir con el despacho de la correspondencia de todo un país, del mismo modo como ningún individuo posee know-how suficiente para fabricar un lápiz. Ahora bien, en ausencia de la fe en el hombre libre —en el desconocimiento de que millones de pequeños know-hows se formarán y cooperarán milagrosa y naturalmente para satisfacer dicha necesidad— el individuo no podrá sino llegar a la errada conclusión de que el correo puede ser despachado sólo por un "cerebro maestro" gubernamental.

Testimonio

Si yo, el lápiz, fuera el único ítem que pudiera prestar testimonio acerca de lo que los hombres pueden lograr cuando son libres, entonces aquellos hombres de poca fe tendrían una discusión fácil. Sin embargo, los testimonios sobran. El despacho del correo es extraordinariamente simple cuando se lo compara con, por ejemplo, la fabricación de un automóvil o de una calculadora o de una seleccionadora de granos o de un molino o de decenas de miles de otros objetos. ¿Despacho? Bueno, en esa área y cada vez que los hombres han tenido libertad para llevar a cabo sus ideas, se ha logrado transmitir la voz humana por todo el orbe en menos de un segundo; se puede despachar imágenes y sonidos directamente a la casa de cada individuo; se puede despachar a 150 pasajeros de Seattle a Baltimore en menos de cuatro horas; se puede despachar gas natural de

Texas al hornillo o cocina de cualquier individuo en Nueva York a precios increíblemente bajos y sin subsidio; se puede despachar cuatro libras de petróleo del Golfo Pérsico a la costa oriental de los Estados Unidos —media vuelta al mundo— por menos dinero del que cobra el estado por despachar una carta ligera de un lado de la calle al otro.

La lección que yo puedo enseñar es la siguiente: ¡Dejad sin inhibir todas las energías creativas! Hay que limitarse a organizar la sociedad para que actúe en armonía con ese precepto. Dejemos que el aparato legal de la sociedad despeje todos los obstáculos lo mejor que pueda. Permitamos que los diversos know-hows creativos fluyan sin interrupción. Tengamos fe en que los hombres libres responderán a la Mano Invisible. Esa fe se verá compensada. Yo, el lápiz, con todo lo simple que aparentemente soy, ofrezco el milagro de mi creación como testimonio de que esto es una fe práctica, tan práctica como el sol, la lluvia, un cedro o la buena tierra.

ENSAYO

DEBATE SOBRE LA TEOLOGÍA DE LA LIBERACIÓN: UNA RESPUESTA CLAVE*

Fernando Moreno**

El 24 de marzo de 1984 los hermanos brasileños Leonardo y Clodovis Boff, ambos franciscanos, el primero un connotado "teólogo de la liberación", reaccionaban frente a una comunicación privada hecha por el cardenal Joseph Ratzinger, prefecto de la Congregación vaticana para la Doctrina de la Fe, durante el año 1983. Si el cardenal apuntaba entonces certeramente a la esencia de la "teología de la liberación" inspirada en el marxismo y en las ya centenarias tesis del modernismo (condenado por Pío X), la reacción de los Boff nos aportaba, por primera vez en forma explícita y directa, el modelo mismo de lo que, lógicamente, podría esperarse de la posición "liberacionista", al verse ésta enfrentada a una eventual condena por parte de Roma.

En este sentido, la "defensa" de Leonardo y Clodovis Boff no sólo anticipaba reacciones posteriores, sino que, más fundamentalmente, ella constituye tal vez como el mejor "principio" de interpretación de lo que ha sido la reacción del "liberacionismo" —y del mismo Leonardo Boff, muy particularmente— frente a la *Instrucción* vaticana posterior a la comunicación privada del cardenal Ratzinger.

Si tratamos de sintetizar en un solo juicio la cuestión, habría que decir que la minimización del ser y del quehacer de la Iglesia por parte de los "teólogos de la liberación" (y especialmente por parte de Leonardo Boff, en sus libros *Eclesiogénesis*, e *Iglesia: Carisma y poder*), implicaba ya, radicalmente, el desconocimiento o la descalificación de cualquier juicio crítico o condena vaticana, por provenir éstos de una Iglesia que al pre-

* Documento presentado el día 27 de septiembre de 1984 en el Seminario "Formación Democrática", organizado por el Centro de Estudios Públicos. Dicho Seminario fue dirigido por el señor Andrés Benavente.

** Profesor del Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile; Profesor de la Pontificia Universidad Católica; Presidente de Icheh.

tender "monopolizar" la interpretación y la aplicación de la fe, se estaría convirtiendo en una anti-Iglesia. Si la "lucha de clases" atraviesa la Iglesia misma, y si la Iglesia se define en definitiva como Iglesia de los "pobres" y "oprimidos", como "Iglesia popular", como han repetido los "teólogos de la liberación" desde Gustavo Gutiérrez, o desde Hugo Assmann, lógicamente habrá una Iglesia de la "verdad", Iglesia cuestionada y perseguida (Iglesia popular), y otra del error y la mentira, Iglesia dominante e inquisidora.

En este esquema, típicamente marxista, el momento de la ruptura signa también la hora de la Iglesia de la "periferia", como dirá Leonardo Boff, y el ocaso de la Iglesia del "centro", es decir, de Roma.

Introducción

La cuestión de la teología de la liberación se ha convertido en un debate público y actual. Es ésta una comprobación banal. Frente a esto se plantea la necesidad de precisar al menos tres cosas:

- 1 ¿Qué se entiende por "teología de la liberación", y quiénes la representan?
- 2 ¿Qué alcance tienen las precisiones, advertencias, críticas y denuncias, que desde mayo de 1971 (fecha de la Carta apostólica al cardenal Maurice Roy, Nos. 30-39) han venido efectuando los tres últimos Pontífices,¹ hasta la reciente *Instrucción* del 6 de agosto pasado, firmada por el cardenal Joseph Ratzinger, prefecto de la Sagrada Congregación para la Doctrina de la Fe, y aprobada y ordenada publicar por Juan Pablo II?² Por último,
- 3 ¿Qué respuesta o reacciones ha provocado esa serie de intervenciones vaticanas, en los pastores, en el Pueblo de Dios en general, muy particularmente en los mismos afectados?

Durante el año 1983 hubo dos "acontecimientos" casi simultáneos que marcaron de parte del Vaticano no una disposición de fondo diferente frente a la cuestión (teología de la liberación), pero sí una nueva decisión: las "observaciones" hechas al Episcopado peruano por la Congregación para la Doctrina de la Fe frente a los problemas que presenta la teología de la liberación de Gustavo Gutié-

- 1 No hay que olvidar que durante los 33 días de su pontificado, Juan Pablo I se dio tiempo para dejarnos una Catequesis fundamental al respecto: "Es un error. . . afirmar que la liberación política, económica y social coincide con la salvación en Jesucristo; que el "Regnum Dei" se identifica con el "Regnum hominis", que allá donde está Lenin, está Jerusalén". 20 de septiembre de 1978.
- 2 En el magisterio particular, es preciso citar dos documentos del Episcopado chileno anteriores a 1975: *Evangelio, política y socialismos* (1971), y *Fe cristiana y actuación política* (1973) y, muy especialmente, un documento posterior del Episcopado colombiano: *Identidad cristiana en la acción por la justicia* (1976).

rez;³ y la comunicación privada del mismo cardenal Ratzinger, que fue dada a conocer primero en Chile hacia diciembre del año pasado, y luego en Italia (*Trenta Giorni*).

Uno y otro "acontecimiento", ambos documentos, tienen una importancia mayor para comprender bien *la Instrucción* más reciente (6 de agosto de 1984), y aportan ya, al mismo tiempo, algunos elementos fundamentales para responder a las dos primeras preguntas. Uno y otro documento catalizaron respuestas de teólogos de la liberación de primera línea,⁴ explícita o implícitamente apuntados por aquéllos. Gustavo Gutiérrez hizo la apología de su obra, defendiendo sus planteamientos cuestionados (en 10 puntos) en unas 70 copiosas páginas. Los hermanos Leonardo y Clodovis Boff (brasileños) respondieron con un artículo publicado por la *Folha de Sao Paulo*, en marzo pasado, a la comunicación (inicialmente privada) del cardenal Joseph Ratzinger, quien ve en la teología de la liberación (de cuño marxista) "un peligro fundamental para la fe de la Iglesia". La importancia religiosa, eclesial, cultural y política de esta comunicación no debiera haber escapado a ningún observador atento a la vida de la Iglesia Católica (sobre todo, en América latina). Tanto más, si se piensa en la cantidad de reacciones (europeas y americanas) que provocó la publicación de dicha comunicación, entre las que se debe destacar la de los hermanos brasileños que aquí consideramos. En cierta forma, la respuesta de estos teólogos⁵ anticipa ya (y permite comprender mejor) la reacción que más recientemente ha provocado en muchos "liberacionistas" la Instrucción de la Sagrada Congregación vaticana para la Doctrina de la Fe sobre algunos aspectos de la "teología de la liberación".⁶

En todo caso, frente a la crítica "privada" y sorda que han venido haciendo al cardenal Ratzinger algunos "liberacionistas" de

3 En *Tierra Nueva*, 51, octubre de 1984, pp. 94-96.

4 Y al menos una reacción episcopal, aún poco conocida en su complejidad: la del Episcopado peruano.

5 "O grito da pobreza a partir da fe", en *Folha de Sao Paulo*, 24 de marzo de 1984.

6 La *Instrucción* del 6 de agosto ha catalizado dos tipos de reacción en el seno del "liberacionismo": una de protesta, de crítica y aun de rebeldía: la otra de aparente "sumisión". La primera puede ser ilustrada con la actitud del mismo Leonardo Boff a partir de su entrevista con el cardenal Ratzinger del 7 de septiembre (1984). La segunda (que ya anticipaba de alguna manera el artículo de Gustavo Gutiérrez en "Páginas", Lima, 63-64, de septiembre de 1984: *Teología y Ciencias Sociales*, pp. 4-15), tiene tal vez su mejor ilustración en la declaración del chileno Pablo Richards, publicada en el Boletín Icla (Informativo Católico Latinoamericano), 60, de septiembre de 1984. En este segundo caso (espectacular, para decirlo de alguna forma), si descartamos la hipótesis de esquizofrenia, no vemos sino dos explicaciones posibles: o se trata de una conversión de tipo paulino; o se trata de una burda estrategia (¡perdón: táctica. . .!) enunciada con un raro cinismo.

menos envergadura ("Ratzinger es alemán. . . de ahí su incapacidad para comprender un fenómeno latinoamericano"; "su exegesis es primaria" (!); "no vive con los pobres"; "su palabra no es magisterio oficial". . .). la respuesta de los Boff parece sutil y aun sofisticada. Ella no es, sin embargo, menos radical. Veamos esto algo más de cerca.

Los hermanos Boff introducen su respuesta en base a una doble concesión: dicen aceptar "algunas advertencias y lecciones" del cardenal, y, por otro lado, reconocen "algunas tomas de posición tajantes" y "algunas articulaciones insuficientes", en la teología de la liberación. Sin embargo, esto no afecta a "la gran línea o al proyecto fundamental" de esta teología. Según nuestros teólogos brasileños, se trataría sólo de "expresiones aisladas". De ahí que los teólogos de la liberación "difícilmente puedan reconocerse en la descripción hecha" por el prefecto de la Congregación para la Doctrina de la Fe. En otras palabras, el cardenal Ratzinger estaría "errando el tiro", y esto, tanto a causa del método teológico por él practicado como, en el fondo, por su radical incapacidad para captar la novedad de aquella teología. Ambas cosas estando, por lo demás, estrechamente ligadas.

En relación a la metodología, apenas veladamente se acusa al cardenal de quedarse en la "letra" desconociendo el "espíritu", y más grave aún, de "caer en los viejos métodos. . . de la Iglesia y de la sociedad", consistentes en "forzar el texto para hacerlo decir lo que no quiere decir, interpretando todo in malam partem. . .". Esta crítica "ad hominem" —verdadero proceso de intenciones— es reforzada por la afirmación de que dado que el cardenal Ratzinger ha sido formado "en la tradición teológica clásica", difícilmente podría "percibir correctamente el proyecto teológico" de la teología de la liberación. Pero las dificultades cardenalicias lindan en una radical incapacidad si se piensa que "quien no ha tenido la gracia de hacer la experiencia del pobre y de la pobreza" (y que se encuentra condicionado en su fe y su conciencia por otro "lugar social") (!), no está capacitado para comprender la novedad de una teología que reivindica como su condición de posibilidad misma el hacerse "a partir de y en relación estrecha con la realidad viva y cruda de los pobres y de la pobreza. . .".

Aquí encontramos nuestro segundo punto: la supuesta novedad de la teología de la liberación, en cuanto dificultad objetiva para su comprensión. Recurriendo a un viejo sofisma, los Boff pretenden que "lo nuevo solo se comprende en base a lo nuevo" ("A música nueva, oídos nuevos"). Pero, ¿cómo enuncian, más precisamente, la novedad? En este punto, nuestros teólogos no se hacen problema en afirmar que "es muy evidente que la teología de la liberación quiere afincar sus raíces en el depositum fidei, y alimentarse en él". Ella no sería sino la *theologia perennis* que apunta a "reflejar" la fe

en los contextos históricos siempre cambiantes,⁷ a "reflejar los signos de los tiempos a la luz de la fe". En esta perspectiva, "la teología de la liberación pretende no ser más que el grito articulado del pobre a partir de la fe".

Ahora bien, ¿cómo articulan este "grito" los teólogos a que el cardenal Ratzinger directa o indirectamente apunta en su crítica? En cierta forma, aquí reside todo el problema. Como queda claro en el análisis crítico del prefecto de la Congregación para la Doctrina de la Fe, la articulación del discurso "teológico" se hace a partir del marxismo y de lo que podríamos designar como una "profundización" hegeliana y modernista en la comprensión del dato mismo de la fe y de su definición magisterial. En una y otra perspectiva, la articulación teológica del "grito" del pobre supone una radical relectura de la fe (Gutiérrez), la cual no hace sino proyectar una exigencia fundamentalmente ideológica, y no científica ni concreta, a pesar de las invocaciones en este sentido. Aquí, la ideología ha venido subrepticamente a evacuar la fe como luz formal bajo la cual el objeto es captado, y como principio fundamental de explicación y análisis. No es el pobre ni la praxis en cuanto lugares concretos los que exigen el recurso analítico al marxismo o al modernismo; al revés, se recurre a uno y otro precisamente para "articular" primero ideológicamente el "grito" del pobre, y cuestionar luego desde allí el dato y la vivencia de la fe. Lejos de aparecer aquí la teología como una "meta-teoría" en relación al marxismo, como lo pretenden los hermanos Boff, es ella una teoría que se articula en el marxismo, en forma tal, que es éste el que opera, en ella, como norma y principio más fundamental y como "horizonte de sentido" en relación a la comprensión de la fe, la que ha sido reducida a un puro dato material, manipulable a voluntad. En el mejor de los casos, la fe sirve para ilustrar un juicio (o pre-juicio) ideológico.

Las nociones de pueblo, pobre, historia, praxis o política ("nociones de la teología", se nos dice), son definidas en realidad en términos marxistas (o hegeliano-marxista). El pobre llega a ser tal, dice Leonardo Boff, "mediante un modo de producción explotador".⁸ "Pobre es el oprimido, el explotado, el proletario, el despojado del fruto de su trabajo, el expoliado de su ser hombre".⁹ Si el pobre no es una abstracción, si es el pobre concreto, entonces es el pobre en la clase, en la lucha de clases, decía Gutiérrez en *El Escorial* (1972).¹⁰ En el mismo marco ideológico se comprende la noción de praxis. Esta es la praxis de la "liberación" de los pobres en cuanto éstos se definen por la opresión y la explotación capitalistas. De ahí

7 Lo destacado es nuestro.

8 Cf. *Eclesiogénesis. Las comunidades de base reinventan la Iglesia*. Santander, Sol Terrae, 1980. p. 64.

9 Cf. G. Gutiérrez. *La fuerza histórica de los pobres*. Lima, CEP, 1979. p. 79.

10 Cf. Además, *Teología de la liberación*. Salamanca, Sigüeme, 1972. p. 358.

que la liberación pasa necesariamente por la lucha de clases, la cual atraviesa a la Iglesia misma, como afirma Leonardo Boff a la zaga de Gutiérrez.¹¹ Es más, en una u otra forma toda la teología de la liberación (marxista) ha hecho suya la tesis de Giulio Girardi: lucha de clases por amor cristiano. En particular, Gutiérrez es formal al respecto: "el amor universal supone optar por los oprimidos contra los opresores".¹² Como Gutiérrez, Leonardo Boff exhorta a que la Iglesia tome partido, a ponerse del lado de los oprimidos contra los opresores; de otra forma, ella estará haciéndole el juego al sistema (capitalista), se estará ubicando del lado de los opresores.

Vemos, así, que son las nociones claves —las mismas que definen la perspectiva de la teología de la liberación— las que se comprenden y se enuncian a partir del marxismo. Más aún, toda la articulación epistemológica de esta "nueva manera de hacer teología" (Gutiérrez) se fundamenta en la exigencia y concepción marxista de un discurso teórico-práxico. Gustavo Gutiérrez se inspira en las "penetrantes y casi escultóricas tesis sobre Feuerbach", de Marx,¹³ para decirnos que esta nueva teología es un discurso "que se hace verdad, se verifica en la inserción real y fecunda en el proceso de liberación", y así, ella se convierte "en una fuerza liberadora y profética".¹⁴ Asimismo, en cuanto es una "utopía", esa teología es, por ahí mismo, un pensamiento "subversivo(a) y movilizador(a) de la historia".¹⁵

Además, Clodovis Boff no toma distancia frente a algunas formulaciones de la teología de la liberación, sino para advertir de ciertos riesgos (de pragmatismo, por ejemplo) y ayudar a centrarse y articular epistemológica y "científicamente" dicha teología como una teoría-praxis, en cuanto "es precisamente la praxis la que lleva la delantera en el movimiento dialéctico, ya que se encuentra en el punto inicial y terminal del mismo, mientras que la teoría no pasa de ser un momento necesario, una desviación indispensable, pero nunca el término decisivo".¹⁶ A pesar de todas las distinciones y subdistinciones, a pesar de la sofisticación analítica de su intento "epistemológico", Clodovis Boff no hace sino reconfirmar el pro-

11 Cf. *Eclesiogénesis*. p. 57. De Gutiérrez, Cf. *Teología de la liberación*, pp. 358-360.

12 Cf. *Teología de la liberación*, p. 357.

13 El cual "sienta en esta óptica —dice Gutiérrez— las bases epistemológicas de su aporte al conocimiento científico de la historia". (Cf. *La fuerza histórica de los pobres*, p. 104), o, simplemente, "forja categorías que permiten la elaboración de una ciencia de la historia". Cf. *Teología de la liberación*, p. 57.

14 Cf. *La fuerza histórica de los pobres*, p. 107.

15 Cf. *Teología de la liberación*, pp. 31-311.

16 Cf. *Teología de la política. Sus mediaciones*. Salamanca, Sigüeme, 1980, p. 345. Clodovis Boff destaca el nexo entre el pensamiento de Marx (del de 1840-1845, el de las Tesis sobre Feuerbach) y el de la "teología política" post-Vaticano II (p. 347).

yecto central de la teología de la liberación: hacer teología desde la praxis, teniendo presente "que la praxis mantiene siempre la primacía sobre la teoría".¹⁷

En síntesis, la "nueva manera de hacer teología" que reivindica ser la teología de la liberación, es una "teoría de la praxis", según la expresión utilizada por Gramsci para definir el marxismo. Por lo mismo, como conclusión, o, mejor dicho, como exigencia dialéctica inherente a su misma formulación, esta "teología" exhorta a, y se pone al servicio de una transformación radical y multidimensional de la existencia humana y de su proyección institucional (capitalista o burguesa). Se tratará de crear un hombre nuevo en la lucha de clases, en la revolución y en la construcción del socialismo. Pero se tratará también, y al límite ambos "registros" se funden en uno solo, de "reinventar" o de "resucitar" la Iglesia misma, lo cual pasa por la instauración y la multiplicación de comunidades (eclesiales) de base (o comunidades cristianas populares), las que "más allá de su valor eclesiástico (teológico) implican un eminente valor político: ayudan a construir celularmente la sociedad civil, continuamente rota y atomizada por la división de clases y por los ataques de la clase hegemónica y antipopular. Generan una mística de ayuda mutua, ensayan en concreto una praxis comunitaria y solidaria, que anticipa y prepara una nueva forma de convivencia social en contraposición a la sociedad burguesa".¹⁸ Es ésta la Iglesia que se construye "a partir de los pobres",¹⁹ la "iglesia real que nace del pueblo",²⁰ la "Iglesia Popular", según la expresión ya utilizada primero por los Cristianos por el Socialismo, y que Gutiérrez hace suya hacia 1976: "El Evangelio leído desde el pobre, desde las clases explotadas, desde la militancia en sus luchas por la liberación, convoca a una Iglesia Popular. Una Iglesia que nace del pueblo, de un pueblo que arranca el Evangelio de las manos de los grandes de este mundo, que impide su utilización como elemento justificador de una situación contraria a la voluntad del Dios liberador".²¹

Frente a todo esto, ¿cómo entender la afirmación de los hermanos Boff —y no sólo de ellos desde luego— de que "la teología de la liberación ha entendido siempre utilizar el marxismo como mediación, como herramienta intelectual, como instrumento de análisis social"?²² Más aún, se nos dice que "el marxismo fue siempre usado como mediación al servicio de algo más importante, de la fe y

17 Cf. *Ibid.*, p. 409 (también, p. 411).

18 Cf. L. Boff, *Eclesiogénesis*, p. 67.

19 Cf. L. Boff, *Iglesia: Carisma y poder. Ensayos de eclesiología militante*. Santander, Sal Terrae, 1982, p. 22.

20 Cf. L. Boff, *Teología del Cautiverio y de la liberación*. Madrid, Paulinas, 1977, p. 11.

21 Cf. *Revelación y anuncio de Dios en la historia*. En: "Pastoral Popular", N° 146, octubre-diciembre 1976.

22 Cf. también, Clodovis Boff, *op. cit.*, pp. 122, 123 y 403.

de sus exigencias históricas"; que en la teología de la liberación se ha querido afrontar la cuestión del marxismo sin tapujos, y esto no por diletantismo intelectual, sino por amor a aquellos que Jesús más amó. . ." A esto se agrega, invocando vagamente *Redemptor Homi-*ms, que "la fe, por lo demás, ha operado siempre así con los sistemas y las ideologías".

Aun si no nos pronunciamos sobre la intención originaria de la teología de la liberación (a pesar de evidencias mayores y recurrentes que hacen de la afirmación de los Boff una pretensión sin fundamento), permanece el hecho objetivamente comprobable de que es el marxismo, y no la fe, lo que le da forma al discurso liberacionista. Y es que al situarse en una perspectiva dialéctica de comprensión de la realidad, al asumir la noción de praxis y de lucha de clases (para no citar sino lo esencial), es todo el marxismo, inseparablemente ideológico y analítico, el que se está asumiendo. ¿Cómo no escuchar la advertencia de Pablo VI, cuando recuerda que "sería ilusorio y peligroso llegar a olvidar el nexo íntimo que une a los diversos aspectos del marxismo", "aceptar los elementos del análisis marxista sin reconocer su relación con la ideología", y, por otra parte, "entrar en la praxis de la lucha de clases y de su interpretación marxista sin percibir el tipo de sociedad totalitaria y violenta a la que este proceso conduce" (*Octogésima Adventiens*, 34)? A más de todo lo previamente señalado, ¿no es acaso exactamente ese nexo íntimo el que lleva a Gutiérrez a concebir (es decir, a destruir. . .) la unidad de la Iglesia con Louis Althusser?²³: ¿o lo que lleva a Leonardo Boff a aplicar a la vida y a la estructura eclesial las nociones gramscianas de bloque histórico y de hegemonía?²⁴; ¿o, finalmente, lo que hace decir a este último que "también la Iglesia está condicionada, limitada y orientada por el modo de producción específico"?²⁵ No olvidamos que en todo esto la teología de la liberación "ha querido afrontar la cuestión del marxismo sin tapujos", pero nos permitimos dudar, o, mejor dicho, rechazar de plano, ante la evidencia misma, el que se esté poniendo aquí el marxismo al servicio de la fe. Tampoco nos convence en absoluto que la "referencia" al marxismo encuentre su fuente en el "amor de aquellos que Jesús más amó". ¿Cómo establecer el nexo aquí sino a partir de una deducción ideológica? Los hermanos Boff dicen no ver un instrumento mejor que el marxismo. ¡No lo dudamos! ¡La ideología ciega! ¡Impide ver precisamente! ¡También ensordece!

Por último, no carece de osadía el invocar sin precisión ninguna *Redemptor Hominis*, para decir que la fe "ha operado siempre. . . con los sistemas e ideologías", si se tiene presente la afirmación de Juan Pablo II, en Puebla, de que la Iglesia "no necesita. . .

23 El Stalin del pensamiento marxista contemporáneo (!). Cf. *Teología de la liberación*, pp. 359 y 360.

24 Cf. *Eclesiogénesis*, pp. 56 y 57.

25 Cf. *Ibid.*, p. 55.

recurrir a sistemas e ideologías para amar, defender y colaborar en la liberación del hombre; en el centro del mensaje del cual es depositaria y pregonera, ella encuentra inspiración para actuar en favor de la fraternidad, de la justicia, de la paz, contra todas las dominaciones, esclavitudes, discriminaciones, violencias, atentados a la libertad religiosa, agresiones contra el hombre y cuanto atenta a la vida" (Discurso a los Obispos, 28 de enero de 1979, III, 2).

A mayor abundamiento, la invocación y articulación intelectual del marxismo se ven reforzadas generalmente por la crítica ad hominem. En esto, la descalificación que Leonardo y Clodovis Boff —como muchos otros "liberacionistas" hoy— hacen del cardenal Ratzinger, los sitúa simplemente en profunda fidelidad con las exhortaciones del "maestro" común. Fue el mismo Marx quien "enseñó" que la "teoría es capaz de apoderarse de las masas desde el momento que ella demuestra ad hominem, y ella demuestra ad hominem cuando se hace radical".²⁶ Más radicalmente aún. Marx, hablando de "la crítica en la lucha", dirá que "en la lucha no se trata de saber si el adversario es noble. . . si es interesante, se trata de alcanzarlo".²⁷ No hay que olvidar, a este respecto, que el prefecto para la Congregación de la Doctrina de la Fe es un representante connotado (¡e incómodo, desde luego!), de lo que para los Boff, para Jon Sobrino, para Gustavo Gutiérrez, o para Hugo Assmann (entre otros), es la Iglesia burguesa, a la que ellos oponen la Iglesia popular.

¿Por qué no reconocer francamente, como hace otro destacado teólogo de la liberación, el uruguayo Juan Luis Segundo S. I., que "los instrumentos de análisis de la praxis que ofrece el marxismo" son "inseparables de la totalidad del sistema que los introduce", y que, por consiguiente, al "entrar lealmente en el juego", esos instrumentos vienen a subordinar el pensamiento teológico, el cual, "¿cómo dudarlo? —dice Segundo— pertenece a la superestructura"?²⁸ Pero ante esta "confesión de parte" no resulta fácil defenderse de la acusación de estar alterando radicalmente la fe de la Iglesia. Por lo mismo, resulta difícil reivindicar una fundamental fidelidad al depositum fidei, cuando se ha re-comprendido el dato mismo de la fe a partir de la ideología (hegeliano-marxista y modernista); cuando se ha eliminado "toda fe en un dios a-histórico para tomar en serio al prójimo como lugar en donde se ilumina su existencia humano-divina. . .";²⁹ cuando se ha reducido a Cristo a no ser sino

26 Cf. "Contribution a la Critique de la philosophie du droit de Hegel" (Introduction), p. 205. En Marx, *Critique du droit politique hegelien*. Paris, Editions Sociales, 1975. pp. 197-212.

27 Cf. *Ibid.*, p. 200.

28 Cf. *Instrumentos de la teología latinoamericana*, p. 39. En Roger Veke-mans, S. I. *Las teologías de la liberación en América Latina*. En "Tierra Nueva", N° 8, enero de 1974, pp. 15-21.

29 Cf. Hugo Assmann, *Opresión-Liberación. Desafío a los cristianos*. Montevideo, Edit. Tierra Nueva, 1971, p. 156.

el "hombre más perfecto, completo, definitivo", el hombre que logró realizar "las posibilidades inscritas en su naturaleza, especialmente la de poder ser uno con Dios. . .";³⁰ cuando se denigra a la Iglesia de Cristo como una "Iglesia tradicional, jerarquizada, con sus asociaciones clásicas. . . y modernizantes. . . adecuadas a una sociedad de clases, integradas en el proyecto de las clases hegemónicas", para oponerle una Iglesia "renovada" a partir del pueblo-pobre, y exigir "una división religiosa diferente del trabajo eclesiástico".³¹ En síntesis, cuando se ha hecho la "relectura del mensaje evangélico desde la praxis liberadora",³² es decir, desde la ideología, proclamarse fiel al depositum fidei, no significa nada, o, más bien, tiene un sentido puramente equívoco y un cometido estratégico.

La teología de la liberación es, efectivamente, "una nueva manera de hacer teología"; una manera a tal punto "nueva" que ya lo que allí se elabora es cualquier cosa menos teología. Y es que en su punto de partida ha hecho la alianza entre el marxismo y una hermeneutización neo-modernista de la fe, en la que lo que importa ya no es tanto el texto por sí mismo (es decir, el dato revelado), sino su "lectura", como nos dice Clodovis Boff, la cual "debe hacerse a partir de nuestra propia problemática".³³ La luz de la teología de la liberación, sus principios explicativos y analíticos, son radicalmente diferentes de los de la *theologia perennis*, simplemente porque no son teologales, y, por lo mismo, tampoco son teológicos. Esos principios determinan una manera ideológica de utilizar políticamente la fe, o de referirse a ella para elaborar una teología que más parece "el vertedero" de todas las grandes herejías clásicas (y por ello no se la puede clasificar en una forma particular de herejía), que una verdadera inteligencia de la fe.

A eso se ha llegado por buscar ideológicamente la eficacia de la fe fuera de ella misma,³⁴ y por "releer" el evangelio a partir "de especulaciones teóricas más bien que de una auténtica meditación de la Palabra de Dios y de un verdadero compromiso evangélico" (Discurso de Juan Pablo II a los Obispos en Puebla, 28 de enero de 1979, I,4).

30 Cf. Leonardo Boff, *Gesu-Cristo Liberatore*. Assisi. Citadella Edit. 1976, pp. 241-245. Véase también, de Jon Sobrino, *Cristología desde América Latina*. (México, Ediciones CRT, 1976, p. 292 (por ejemplo).

31 Cf. L. Boff, *Eclesiogénesis*, p. 62. "Las comunidades de base forman ese pueblo en marcha" ("pueblo-clase oprimida"); "su existencia lanza un desafío a la jerarquía que monopolizó en sus manos todo el poder sagrado. . ." (p. 63).

32 G. Gutiérrez, *La fuerza histórica de los pobres*, p. 117.

33 Cf. *Santo Tomás de Aquino y la teología de la liberación*, p. 3 en "Páginas" (Lima), N° 42, diciembre de 1981. pp. 1-8 (separata).

34 Véase el N° 18 de *Evangelii Nuntiandi*.

LIBRO

HELENE CARRERE D'ENCAUSSE:
EL PODER CONFISCADO.
*GOBERNANTES Y GOBERNADOS EN LA URSS**

Roberto Durán**

Uno de los temas más controvertidos y controvertibles de la ciencia política contemporánea es el análisis de la estructura y funcionamiento del sistema político soviético. El difícil acceso a información fidedigna respecto de su conformación, las dificultades que implica el estudio de sus diferentes aspectos y variables, el papel que juegan los factores personales y grupales en la élite dirigente, la funcionalidad y disfuncionalidad que en los ámbitos institucional e ideológico asume la relación Estado-Partido y, finalmente, la proyección mundial y regional de la Unión Soviética constituyen el eje fundamental de la obra que comentamos, y en estricto rigor es también el punto central de la soviología moderna. Es preciso distinguir la existencia de dos escuelas predominantes en los estudios soviéticos; por un lado están los estudios realizados en centros académicos norteamericanos, los cuales enfatizan el análisis del comportamiento de la política exterior de la URSS y sus implicaciones en materias político-estratégicas. Por otro lado, está la tradición de la soviología europeo-occidental, la cual se ha desarrollado in extenso en universidades francesas, británicas y germanoccidentales. El enfoque de esta última escuela difiere de la norteamericana en dos aspectos: en primer término, los europeos occidentales no perciben el fenómeno soviético como algo extraño a su propia historia, habida cuenta que la URSS es, además de una superpotencia mundial, una potencia europea. En diversas formas, el futuro de la Unión Soviética se encuentra ligado a la suerte del continente

* Emecé Editores S. A., Buenos Aires, 1983.

** Profesor del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

europeo, y el simple hecho de compartir un contexto geográfico influye enormemente en la soviología europeo-occidental, sentimiento del que obviamente no está imbuida la vertiente norteamericana. En segundo lugar, las investigaciones soviológicas norteamericanas y europeooccidentales enfatizan aspectos y o factores distintos, privilegiando las primeras el papel de la URSS como superpotencia en el plano de la política mundial, en tanto que las segundas propugnan una dimensión sociológico-histórica en el plano del contexto europeo. En realidad, ambos enfoques son enteramente complementarios y una visión de conjunto sobre el tema no puede eludir ninguna de las dos perspectivas, pero creemos pertinente esta aclaración a fin de ubicar la importancia y la trascendencia del trabajo de la profesora Carrère d'Encausse.

El primer capítulo está centrado en los fundamentos del pensamiento de Karl Marx acerca de la naturaleza del Estado y cómo éste se visualiza en el actual sistema político soviético. A juicio de la autora, en la perspectiva de Marx se superponen dos visiones sobre el Estado: una que opone a éste con la sociedad y otra en que el Estado es un permanente instrumento de la sociedad, particularmente el de la burguesía antes de la revolución y el del proletariado después de la misma. En este sentido, la "dictadura del proletariado" y la construcción de una sociedad sin clases aparecerían como una contradicción al tenor de la filosofía y teoría política del materialismo histórico, al menos en su interpretación más ortodoxa. Esta contradicción, sin embargo, no es más que aparente, ya que de una lectura sistemática de los textos de Marx, Engels y, posteriormente, Lenin, se desprende una concepción más pragmática del papel y uso del Estado por parte del proletariado, punto que es vital para entender la institucionalidad del Estado soviético durante la revolución de 1917 y su evolución hasta nuestros días. La dicotomía estado-sociedad no puede resolverse en el terreno de la discusión filosófica, por cuanto está inserta en la vasta tradición del pensamiento político de los revolucionarios rusos antes de 1917, años en los cuales la influencia del anarquismo era casi tan preponderante como la del materialismo histórico. Es Lenin quien, en forma drástica, desplaza esta polémica al terreno de la naturaleza del poder, ámbito en el cual se entrelaza la utopía de un sistema socio-político distinto del predominante en la Rusia de principios de siglo con la probabilidad real de instaurarlo. De ahí se desprenden la importancia estratégica del manejo estatal y la incidencia determinante que en él asume el Partido Comunista, tanto en la connotación ideológica de su conducción como asimismo en la forma en que se implementan sus procedimientos administrativos. La autora es demasiado sucinta sobre este punto, sobre todo en el trasfondo teórico y filosófico de la relación Estado-Partido, aunque vuelve sobre esto en capítulos posteriores, en especial cuando analiza las vinculaciones funcionales y estructurales de la cúpula gobernante soviética. Más adelante, en el mismo primer capítulo, la autora se extiende en una severa interpretación de la cul-

tura política stalinista, aduciendo la existencia de un sistema de estratificación social basada en tres grupos: personal político, trabajadores de la economía e inteligencia creadora (pág. 30). La importancia de los estímulos no materiales en una época política y económicamente crítica de la sociedad soviética y la manera en que éstos son instrumentalizados por el grupo gobernante que rodeaba a Stalin es uno de los puntos más lúcidos de este estudio. Es particularmente gráfica la relevancia que adquiere en ese período el acceso a la educación, indicador que servirá para discriminar el status social y político de los diferentes grupos que componen la sociedad soviética de entonces, discriminación esencial para entender cómo y quiénes tienen mayor o menor peso en las decisiones que se adoptan en esos años (págs. 35 y 36). No obstante esto, definido el acceso a la educación superior de una manera igualitaria para todos los ciudadanos de la Unión Soviética, en la realidad sólo acceden a ella grupos connotados, ligados a la élite gobernante por vínculos ideológicos y personales, no diferenciándose la URSS de esa época del resto de las sociedades liberales europeas de las primeras tres décadas de este siglo. La permanente "reestructuración" que vivía el sistema político y socio-económico soviético durante la autoritaria gestión de Stalin, creó condiciones psico-sociales de extrema tensión e inseguridad, lo cual reforzaba el llamado "culto a la personalidad" por un lado, inhibiendo, por otro, una recepción generalizada de los beneficios de una sociedad que se definía como igualitaria. Sin dejar de reconocer la sagacidad y la agudeza con que la profesora Carrère d'Encausse evidencia las connotaciones totalitarias del período stalinista, su análisis no incluye la influencia que durante el mismo adquiere el contexto internacional en el que se mueve la Unión Soviética, el cual le es extraordinariamente adverso; muchos soviétólogos concuerdan en otorgar a este factor una importancia gravitante, por cuanto ilumina otra faceta del endurecimiento político interno de la URSS, en especial durante los años 20.

A nuestro juicio, los capítulos III, IV y V constituyen el aporte más sustancial de este libro. La autora se adentra con rigor y minuciosidad en la no siempre transparente estructura de poder de la Unión Soviética, estableciendo un nexo coherente entre las dimensiones formales e informales de la estructura política de ese país y el papel que juega el Partido Comunista en el proceso de toma de decisiones. Asimismo, examina las condiciones educacionales y psicológicas de la élite gobernante y la manera en que ésta genera una peculiar inercia, la cual tiende a legitimar un estilo de conducción política y, por ende, a perpetuar a un grupo específico en las altas esferas del poder.

Tal como lo enuncia la profesora Carrère d'Encausse al empezar el tercer capítulo de su libro, el saber a ciencia cierta quién o quiénes gobiernan la Unión Soviética es la pregunta más obsesionante con la que se topan todos los especialistas y conocedores del proceso político de ese país. Para llegar a dilucidar con relativa certeza

cuáles son las piezas esenciales del engranaje político de la URSS, es necesario definir de partida los polos en los que se apoya la concepción soviética del poder: el pueblo propiamente tal, el Estado y el poder carismático y sin contrapeso del Partido (pág. 60). Existe un mecanismo de representación parlamentaria que es asumido por el Soviet Supremo y el Estado ejerce su autoridad mediante un complejo y muy jerarquizado sistema de gobierno, dotado de un conjunto de organismos e instancias administrativas de todo tipo y a todo nivel. Sin embargo, gran parte del andamiaje administrativo del aparato estatal y del peso concreto que tiene el Soviet Supremo, se pierde bajo la incontrarrestable influencia del aparato del Partido, lo cual invalida el poder nominal que se consagra constitucionalmente a la trilogía Pueblo-Estado-Partido. La preeminencia del Partido sobre las instituciones gubernamentales y parlamentarias se observa en dos planos; por un lado, la cúpula gobernante se mezcla con la cúpula partidaria por cuanto son las mismas personas las que gobiernan y las que ocupan cargos y puestos prominentes en el Partido. En segundo término, la preeminencia de la administración partidaria se verifica también en todos los niveles de la gestión estatal, asegurando una relación meramente informativa desde una instancia estatal hacia una similar en el Partido, pero impositiva desde la instancia partidaria hacia su homóloga estatal (pág. 69). Queda trunca, sin embargo, una explicación más cabal sobre esta subordinación en la que, lamentablemente, la autora no se explaya suficientemente. A nuestro juicio, el liderazgo carismático del Partido obedece a las atribuciones ideológicas que se le imputan específicamente como motor y vanguardia de la sociedad socialista, antesala de la sociedad sin clases, la sociedad comunista. En la medida en que la relación Estado-Partido otorgue mayor preeminencia al primero, ello automáticamente implicaría una reproducción permanente del esquema estatal clásico, lo que, además, implicaría una continuidad en la explotación del hombre por el hombre, toda vez que es el Estado el depositario del control político por una clase. A fin de quebrar este círculo vicioso, el materialismo histórico ha creado la figura de una dictadura del proletariado, tipo de gobierno que en el amplio contexto de la historia es circunstancial y de corta duración; con el objeto de no perpetuar una explotación que se continuaría verificando aun bajo condiciones sociopolíticas diferentes, el Partido controla la dirección del proceso, asumiendo la responsabilidad de encauzarlo y guiarlo por la "senda correcta". Por cierto, el carisma del Partido se ha rutinizado considerablemente en los casi setenta años de existencia de la Unión Soviética y la creación y mantención de una burocracia partidaria todopoderosa es el centro de las críticas más acervas que se producen contra el sistema soviético.

La élite política de la URSS se concentra en el Comité Central del Partido. Aparentemente, se tiende a creer que dicha élite es un grupo homogéneo y se olvida que la composición étnico-cultural de toda la Unión Soviética es de gran heterogeneidad, hasta el punto

que la propia Constitución asegura la existencia de un Soviet de las Nacionalidades, con similares prerrogativas que las del Soviet Supremo. El pertenecer a un determinado grupo nacional, a un nivel educacional distintivo, a un determinado ámbito profesional o funcional implica para cada miembro de esa élite un status concreto (pág. 137). En suma, el status de quien pertenece a la élite obedece a un sinnúmero de indicadores, todos del más diverso origen y entrelazados de una manera sumamente compleja. Ahora bien, el Comité Central ha ido ampliando su número de miembros conforme ha evolucionado la estructura política de la URSS, guardando alguna relación con el crecimiento de su población: de 23 miembros en 1918 se pasa a 511, estos últimos elegidos en el XXV Congreso de 1976. Este número se asemeja más a la de un Parlamento y no al gabinete que asesoraba las actividades del Partido en los años de la Revolución de 1917; de hecho, ésta es la labor que ha acometido el Comité Central desde la muerte de Stalin en 1952, lo cual implica una cesión de su poder e influencia en beneficio del Politburó y del Secretariado, verdaderos centros decisorios en el sistema político de la Unión Soviética.

Teóricamente, el Comité Central se vale del Politburó para ejecutar sus decisiones, pero en rigor el segundo actúa con casi entera independencia del primero en materias que dicen relación con los asuntos más esenciales de la sociedad soviética. El escaso número de sus miembros garantiza un mayor y mejor manejo que podría hacerse del Comité Central, manejo que es además asegurado por una duplicidad de funciones que este grupo ocupa también en el Secretariado del Comité Central (págs. 80-90). En el período que comprende de 1952 a 1970, una gran parte de los miembros del Comité Central pugnaron por ampliar el número de participantes del Politburó, especialmente para controlar y fiscalizar algunos que eran particularmente díscolos. Es así como de un promedio de 12 a 15 miembros entre 1918 y 1952, se eleva el número a 23 en 1980, llegando incluso a 36 en momentos de extrema crisis, como la planteada por la sucesión de Stalin en 1952. A pesar de la permanente presión por ampliar su número de copartícipes, el Politburó continúa siendo un órgano restringido, en el cual se concentra el poder real de la Unión Soviética y en el que cada uno de sus componentes pertenece en su mayoría a la primera generación educada en las postrimerías de la Revolución de 1917.

El Secretariado es también un órgano ejecutor del Comité Central, pero en el ejercicio de su acción ejecutiva adquiere un poder tan omnímodo como el del Politburó. Igualmente restringido como aquél (pág. 83), el Secretariado, sin embargo, está más sujeto a renovaciones. En cierto modo, la composición del Secretariado evidencia las vehementes pugnas grupales y personales intrapartidarias, ya que en alguna medida refleja el tipo de coaliciones y la correlación de fuerzas que se desdibujan en otros ámbitos del Partido, particularmente en el seno del Comité Central.

La extraordinaria complejidad de la organización política de la Unión Soviética puede explicarse analizando el tipo y grado de influencia que se arroga una instancia decisiva, atribuida exclusivamente al Partido: la nomenclatura (págs. 130-138). Sucintamente, la nomenclatura consiste en el "derecho de fiscalización de que dispone el Partido sobre la atribución de un puesto que juzga importante" (pág. 130). Cada nivel y organismo del Partido y del Estado tienen su propia nomenclatura, siendo lógicamente más importante la correspondiente a la del Partido. A nivel personal, la nomenclatura significa una verdadera hoja de vida para el militante o para el funcionario, pero además es un sutil mecanismo de legitimación del cual se vale el Partido para promover o desplazar a los mandos intermedios de la administración estatal o la del propio Partido. No obstante existir una clara consciencia de la importancia que reviste la nomenclatura en la adjudicación y jerarquización de ciertos puestos públicos en la URSS, el contenido de ésta no es conocido, quedando éste bajo el celoso control de las más altas esferas del Partido, las que jamás han emitido publicación alguna al respecto. La autora subraya que los cargos relativos a la dirección política, a la gestión administrativa, a la economía y a la educación agrupan más de la mitad de la nomenclatura, lo cual denota la importancia del control ideológico que posee el Partido en la vida de la sociedad soviética en general.

La relación entre las fuerzas armadas y el Partido ha concitado un interés creciente en los estudios sobre la realidad política de la Unión Soviética y de ello hace fe el libro que comentamos. El grado de representatividad de los militares en los principales órganos de consulta y decisión es asimétrico; éste decrece notoriamente en el Comité Central, aunque guarda estrecha relación con la coyuntura internacional con la cual se enfrenta la URSS (14% de las bancas en 1939, 10% en 1956 y 7% en 1976) (pág. 74). Sin embargo, esta misma representatividad se mantiene constante en el Soviet Supremo (3,9 en 1962 y 3,6 en 1979) (pág. 158). Históricamente, los militares soviéticos (más específicamente el Ejército) irrumpen con fuerza en el esquema político a raíz de la sucesión de Krushev en 1964, y, tal cual lo afirma la autora, ello no necesariamente implica reconocerle un papel en su destitución, pero su neutralidad fue un factor de alianza con sus adversarios (pág. 158). Es necesario agregar que el grado de frustración y descontento que generó entre sus filas el deshonroso desenlace de la crisis cubana dos años antes no colocaba a Krushev en la mejor postura frente a los militares. Es a partir de fines de 1964 que el Partido y Gobierno soviéticos deciden impulsar una política de defensa más audaz y expansiva que la seguida hasta entonces. En los años que siguen, el Estado soviético asignará y reasignará los recursos indispensables para asegurar un equipamiento y una renovación completa de sus fuerzas armadas y, paralelamente, se les confiere un status más preferencial en los diversos ámbitos del poder político. Este nuevo status de las fuerzas armadas

hay que ubicarlo en el plano de la política mundial de esa década, período en el cual la Unión Soviética accede a un papel internacional cada vez más destacado y más acorde con su carácter de superpotencia. En otras palabras, la importancia que le cabe a la política internacional en el nivel de las decisiones internas y su situación objetiva en el sistema político mundial, estimulan una mayor presencia e injerencia de los militares en la vida política de la URSS, combinación algo indeseada por algunos sectores del Comité Central, pero al fin y al cabo impuestas durante la gestión de Brezhnev (págs. 149-161), quien además reúne los prerequisites de militar y estadista. Como es de sobra conocido, es durante el período de Brezhnev (1964-1982) cuando se evidencia con mayor énfasis un crecimiento y diversificación de la influencia internacional de la URSS, respaldada por un esfuerzo bélico sin precedentes y que en gran medida ha traído como resultado el resurgimiento de la tensión Este-Oeste y cuyo principal y eventual teatro de operaciones se sitúa en el centro del continente europeo.

El libro de la profesora Carrère d'Encausse fue editado en París en 1980, año en el cual aún no se avizoraba ningún cambio trascendental en la élite gobernante de la Unión Soviética. Por lo tanto, no alcanza a cubrir los efectos producidos por la muerte de Brezhnev, la sucesión de Andropov (y la ascendiente relevancia de la KGB) y el hermético interregno que le cabe a Konstantin Chernenko. Pero ello no es un impedimento para reconocer la aguda penetración de su análisis, la gran coherencia de sus conceptos y, sobre todo, entrega una visión pormenorizada y rigurosa de uno de los más inescrutables sistemas políticos imperantes en la actualidad.

DOCUMENTO

INSTRUCCIÓN SOBRE ALGUNOS ASPECTOS DE LA "TEOLOGÍA DE LA LIBERACIÓN"*

Joseph Card. Ratzinger **
Alberto Bovone***

El Santo Padre Juan Pablo II, en el transcurso de una Audiencia concedida al infrascrito Prefecto, ha aprobado esta Instrucción, cuya preparación fue decidida en una reunión ordinaria de la Congregación para la Doctrina de la Fe, y ha ordenado su publicación.

Introducción

El Evangelio de Jesucristo es un mensaje de libertad y una fuerza de liberación. En los últimos años esta verdad esencial ha sido objeto de reflexión por parte de los teólogos, con una nueva atención rica de promesas.

La liberación es ante todo y principalmente liberación de la esclavitud radical del pecado. Su fin y su término es la libertad de los hijos de Dios, don de la gracia. Lógicamente reclama la liberación de múltiples esclavitudes de orden cultural, económico, social y político, que, en definitiva, derivan del pecado, y constituyen tantos obstáculos que impiden a los hombres vivir según su dignidad. Discernir claramente lo que es fundamental y lo que pertenece a las consecuencias es una condición indispensable para una reflexión teológica sobre la liberación.

* Dado en Roma, en la Sede de la Congregación para la Doctrina de la Fe, el día 6 de agosto de 1984, fiesta de la Transfiguración del Señor.

** Prefecto.

*** Arzobispo tit. de Cesárea di Numidia Secretario.

En efecto, ante la urgencia de los problemas, algunos se sienten tentados a poner el acento de modo unilateral sobre la liberación de las esclavitudes de orden terrenal y temporal, de tal manera que parecen hacer pasar a un segundo plano la liberación del pecado, y por ello no se le atribuye prácticamente la importancia primaria que le es propia. La presentación que proponen de los problemas resulta así confusa y ambigua. Además, con la intención de adquirir un conocimiento más exacto de las causas de las esclavitudes que quieren suprimir, se sirven, sin suficiente precaución crítica, de instrumentos de pensamiento que es difícil, e incluso imposible, purificar de una inspiración ideológica incompatible con la fe cristiana y con las exigencias éticas que de ella derivan.

La Congregación para la Doctrina de la Fe no se propone tratar aquí el vasto tema de la libertad cristiana y de la liberación. Lo hará en un documento posterior que pondrá en evidencia, de modo positivo, todas sus riquezas tanto doctrinales como prácticas.

La presente Instrucción tiene un fin más preciso y limitado: atraer la atención de los pastores, de los teólogos y de todos los fieles, sobre las desviaciones y los riesgos de desviación, ruinosos para la fe y para la vida cristiana, que implican ciertas formas de teología de la liberación que recurren, de modo insuficientemente crítico, a conceptos tomados de diversas corrientes del pensamiento marxista.

Esta llamada de atención de ninguna manera debe interpretarse como una desautorización de todos aquellos que quieren responder generosamente y con auténtico espíritu evangélico a "la opción preferencial por los pobres". De ninguna manera podrá servir de pretexto para quienes se atrincheran en una actitud de neutralidad y de indiferencia ante los trágicos y urgentes problemas de la miseria y de la injusticia. Al contrario, obedece a la certeza de que las graves desviaciones ideológicas que señala conducen inevitablemente a traicionar la causa de los pobres. Hoy más que nunca es necesario que la fe de numerosos cristianos sea iluminada y que éstos estén resueltos a vivir la vida cristiana integralmente, comprometiéndose en la lucha por la justicia, la libertad y la dignidad humana, por amor a sus hermanos desheredados, oprimidos o perseguidos. Más que nunca, la Iglesia se propone condenar los abusos, las injusticias y los ataques a la libertad, donde se registren y de donde provengan, y luchar, con sus propios medios, por la defensa y promoción de los derechos del hombre, especialmente en la persona de los pobres.

I Una Aspiración

1 La poderosa y casi irresistible aspiración de los pueblos a una liberación constituye uno de los principales signos de los tiempos que la Iglesia debe discernir e interpretar a la luz del Evangelio.¹

¹ Cf. *Gaudium et spes*, n. 4.

Este importante fenómeno de nuestra época tiene una amplitud universal, pero se manifiesta bajo formas y grados diferentes según los pueblos. Es una aspiración que se expresa con fuerza, sobre todo en los pueblos que conocen el peso de la miseria y en el seno de los estratos sociales desheredados.

2 Esta aspiración traduce la percepción auténtica, aunque oscura, de la dignidad del hombre, creado "a imagen y semejanza de Dios" (*Gen* 1, 26-27), ultrajada y despreciada por las múltiples opresiones culturales, políticas, raciales, sociales y económicas, que a menudo se acumulan.

3 Al descubrirles su vocación de hijos de Dios, el Evangelio ha suscitado en el corazón de los hombres la exigencia y la voluntad positiva de una vida fraterna, justa y pacífica, en la que cada uno encontrará el respeto y las condiciones de su desarrollo espiritual y material. Esta exigencia es sin duda la fuente de la aspiración de que hablamos.

4 Consecuentemente, el hombre no quiere sufrir ya pasivamente el aplastamiento de la miseria con sus secuelas de muerte, enfermedades y decadencias. Siente hondamente esta miseria como una violación intolerable de su dignidad natural. Varios factores, entre los cuales hay que contar la levadura evangélica, han contribuido al despertar de la conciencia de los oprimidos.

5 Ya no se ignora, aun en los sectores todavía analfabetos de la población, que, gracias al prodigioso desarrollo de las ciencias y de las técnicas, la humanidad, en constante crecimiento demográfico, sería capaz de asegurar a cada ser humano el mínimo de los bienes requeridos por su dignidad de persona humana.

6 El escándalo de irritantes desigualdades entre ricos y pobres ya no se tolera, sea que se trate de desigualdades entre países ricos y países pobres o entre estratos sociales en el interior de un mismo territorio nacional. Por una parte, se ha alcanzado una abundancia, jamás conocida hasta ahora, que favorece el despilfarro; por otra, se vive todavía en un estado de indigencia marcado por la privación de los bienes de estricta necesidad, de suerte que no es posible contar con el número de las víctimas de la mala alimentación.

7 La ausencia de equidad y de sentido de la solidaridad en los intercambios internacionales se vuelve ventajosa para los países industrializados, de modo que la distancia entre ricos y pobres no deja de crecer. De ahí, el sentimiento de frustración en los pueblos del Tercer Mundo, y la acusación de explotación y de colonialismo dirigida contra los países industrializados.

8 El recuerdo de los daños de un cierto colonialismo y de sus secuelas crea a menudo heridas y traumatismos.

9 La Sede Apostólica, en la línea del Concilio Vaticano II, así como las Conferencias Episcopales, no han dejado de denunciar el escándalo que constituye la gigantesca carrera de armamentos que, junto a las amenazas contra la paz, acapara sumas enormes de las cuales una parte solamente bastaría para responder a las necesidades más urgentes de las poblaciones privadas de lo necesario.

II Expresiones de esta Aspiración

1 La aspiración a la justicia y al reconocimiento efectivo de la dignidad de cada ser humano requiere, como toda aspiración profunda, ser iluminada y guiada.

2 En efecto, se debe ejercer el discernimiento de las expresiones, teóricas y prácticas, de esta aspiración. Pues son numerosos los movimientos políticos y sociales que se presentan como portavoces auténticos de la aspiración de los pobres, y como capacitados, también por el recurso a los medios violentos, a realizar los cambios radicales que pondrán fin a la opresión y a la miseria del pueblo.

3 De este modo con frecuencia la aspiración a la justicia se encuentra acaparada por ideologías que ocultan o perverten el sentido de la misma, proponiendo a la lucha de los pueblos para su liberación fines opuestos a la verdadera finalidad de la vida humana, y predicando caminos de acción que implican el recurso sistemático a la violencia, contrarios a una ética respetuosa de las personas.

4 La interpretación de los signos de los tiempos a la luz del Evangelio exige, pues, que se descubra el sentido de la aspiración profunda de los pueblos a la justicia, pero igualmente que se examine, con un discernimiento crítico, las expresiones, teóricas y prácticas, que son datos de esta aspiración.

III La Liberación, Tema Cristiano

1 Tomada en sí misma, la aspiración a la liberación no puede dejar de encontrar un eco amplio y fraternal en el corazón y en el espíritu de los cristianos.

2 Así, en consonancia con esta aspiración, ha nacido el movimiento teológico y pastoral conocido con el nombre de "teología de la liberación", en primer lugar en los países de América Latina, marcados por la herencia religiosa y cultural del cristianismo, y luego en otras regiones del Tercer Mundo, como también en ciertos ambientes de los países industrializados.

3 La expresión "teología de la liberación" designa en primer lugar una preocupación privilegiada, generadora del compromiso por la justicia, proyectada sobre los pobres y las víctimas de la opresión. A partir de esta aproximación, se pueden distinguir varias maneras, a menudo inconciliables, de concebir la significación cristiana de la pobreza y el tipo de compromiso por la justicia que ella requiere. Como todo movimiento de ideas, las "teologías de la liberación" encubren posiciones teológicas diversas; sus fronteras doctrinales están mal definidas.

4 La aspiración a la liberación, como el mismo término sugiere, toca un tema fundamental del Antiguo y del Nuevo Testamento. Por tanto, tomada en sí misma, la expresión "teología de la liberación" es una expresión plenamente válida: designa entonces una reflexión teológica centrada sobre el tema bíblico de la liberación y de la libertad, y sobre la urgencia de sus incidencias prácticas. El encuentro de la aspiración a la liberación y de las teologías de la liberación no es pues fortuito. La significación de este encuentro no puede ser comprendida correctamente sino a la luz de la especificidad del mensaje de la Revelación, auténticamente interpretado por el Magisterio de la Iglesia.²

IV Fundamentos Bíblicos

1 Así una teología de la liberación correctamente entendida constituye una invitación a los teólogos a profundizar ciertos temas bíblicos esenciales, con la preocupación de las cuestiones graves y urgentes que plantean a la Iglesia tanto la aspiración contemporánea a la liberación como los movimientos de liberación que le hacen eco más o menos fielmente. No es posible olvidar ni un solo instante las situaciones de miseria dramática de donde brota la interpelación así lanzada a los teólogos.

2 La experiencia radical de la libertad cristiana³ constituye aquí el primer punto de referencia. Cristo, nuestro Liberador, nos ha librado del pecado, y de la esclavitud de la ley y de la carne, que es la señal de la condición del hombre pecador. Es pues la vida nueva de gracia, fruto de la justificación, la que nos hace libres. Esto significa que la esclavitud más radical es la esclavitud del pecado. Las otras formas de esclavitud encuentran pues en la esclavitud del pecado su última raíz. Por esto la libertad en pleno sentido cristiano, caracterizada por la vida en el Espíritu, no podrá ser confundida con la licencia de ceder a los deseos de la carne. Ella es vida nueva en la caridad.

2 Cf. *Dei Verbum*, n. 10.

3 Cf. *Gál* 5,1 ss.

3 Las "teologías de la liberación" tienen en cuenta ampliamente la narración del Éxodo. En efecto, éste constituye el acontecimiento fundamental en la formación del pueblo elegido. Es la liberación de la dominación extranjera y de la esclavitud. Se considera que la significación específica del acontecimiento le viene de su finalidad, pues esta liberación está ordenada a la fundación del pueblo de Dios y al culto de la Alianza celebrado en el Monte Sinaí.⁴ Por esto la liberación del Éxodo no puede referirse a una liberación de naturaleza principal y exclusivamente política. Por otra parte es significativo que el término liberación sea a veces reemplazado en la Escritura por el otro, muy cercano, de redención.

4 El episodio que originó el Éxodo jamás se borrará de la memoria de Israel. A él se hace referencia cuando, después de la ruina de Jerusalén y el Exilio a Babilonia, se vive en la esperanza de una nueva liberación y, más allá, en la espera de una liberación definitiva. En esta experiencia, Dios es reconocido como el Liberador. El sellará con su pueblo una Nueva Alianza, marcada con el don de su Espíritu y la conversión de los corazones.⁵

5 Las múltiples angustias y miserias experimentadas por el hombre fiel al Dios de la Alianza proporcionan el tema a varios salmos: lamentos, llamadas de socorro, acciones de gracia hacen mención de la salvación religiosa y de la liberación. En este contexto, la angustia no se identifica pura y simplemente con una condición social de miseria o con la de quien sufre la opresión política. Contiene además la hostilidad de los enemigos, la injusticia, la muerte, la falta. Los salmos nos remiten a una experiencia religiosa esencial: sólo de Dios se espera la salvación y el remedio. Dios, y no el hombre, tiene el poder de cambiar las situaciones de angustia. Así, los "pobres del Señor" viven en una dependencia total y de confianza en la providencia amorosa de Dios.⁶ Y por otra parte, durante toda la travesía del desierto, el Señor no ha dejado de proveer a la liberación y la purificación espiritual de su pueblo.

6 En el Antiguo Testamento los Profetas, después de Amós, no dejan de recordar, con particular vigor, las exigencias de la justicia y de la solidaridad, y de hacer un juicio extremadamente severo sobre los ricos que oprimen al pobre. Toman la defensa de la viuda y del huérfano. Lanzan amenazas contra los poderosos: la acumulación de iniquidades no puede conducir más que a terribles castigos. Por esto la fidelidad a la Alianza no se concibe sin la práctica de la

4 Cf. *Ex* 24

5 Cf. *Jer* 31, 31-34; *Ez* 36, 26 ss.

6 Cf. *Sof* 3, 12ss.

justicia. La justicia con respecto a Dios y la justicia con respecto a los hombres son inseparables. Dios es el defensor y el liberador del pobre.

7 Tales exigencias se encuentran en el Nuevo Testamento. Aún más, están radicalizadas, como lo muestra el discurso sobre las *Bienaventuranzas*. La conversión y la renovación se deben realizar en lo más hondo del corazón.

8 Ya anunciado en el Antiguo Testamento, el mandamiento del amor fraterno extendido a todos los hombres constituye la regla suprema de la vida social.⁷ No hay discriminaciones o límites que puedan oponerse al reconocimiento de todo hombre como el prójimo.⁸

9 La pobreza por el Reino es magnificada. Y en la figura del Pobre, somos llevados a reconocer la imagen y como la presencia misteriosa del Hijo de Dios que se ha hecho pobre por amor hacia nosotros.⁹ Tal es el fundamento de las palabras inagotables de Jesús sobre el Juicio en Mt 25, 31-46. Nuestro Señor es solidario con toda miseria: toda miseria está marcada por su presencia.

10 Al mismo tiempo, las exigencias de la justicia y de la misericordia, ya anunciadas en el Antiguo Testamento, se profundizan hasta el punto de revestir en el Nuevo Testamento una significación nueva. Los que sufren o están perseguidos son identificados con Cristo.¹⁰ La perfección que Jesús pide a sus discípulos (Mt 5, 18) consiste en el deber de ser misericordioso "como vuestro Padre es misericordioso" (Lc 6, 36).

11 A la luz de la vocación cristiana el amor fraterno y a la misericordia, los ricos son severamente llamados a su deber.¹¹ San Pablo, ante los desórdenes de la Iglesia de Corinto, subraya con fuerza el vínculo que existe entre la participación en el sacramento del amor y el compartir con el hermano que está en la necesidad.¹²

12 La Revelación del Nuevo Testamento nos enseña que el pecado es el mal más profundo, que alcanza al hombre en lo más íntimo de su personalidad. La primera liberación, a la que han de hacer referencia todas las otras, es la del pecado.

7 Cf. Dt 10,18-19.

8 Cf. Lc 10, 25-37.

9 Cf. 2 Cor 8, 9.

10 Cf. Mt 25, 31-46; Act 9, 4-5; Col 1,24.

11 Cf. Sant 5,1 ss.

12 Cf. 1 Cor 11,17-34.

13 Sin duda, para señalar el carácter radical de la liberación traída por Cristo, ofrecida a todos los hombres, ya sean políticamente libres o esclavos, el Nuevo Testamento no exige en primer lugar, como presupuesto para la entrada en esta libertad, un cambio de condición política y social. Sin embargo, la *Carta a Filemón* muestra que la nueva libertad, traída por la gracia de Cristo, debe tener necesariamente repercusiones en el plano social.

14 Consecuentemente no se puede restringir el campo del pecado, cuyo primer efecto es introducir el desorden en la relación entre el hombre y Dios, a lo que se denomina "pecado social". En realidad, sólo una justa doctrina del pecado permite insistir sobre la gravedad de sus efectos sociales.

15 No se puede tampoco localizar el mal principal y únicamente en las "estructuras" económicas, sociales o políticas malas, como si todos los otros males se derivasen, como de su causa, de estas estructuras, de suerte que la creación de un "hombre nuevo" dependiera de la instauración de estructuras económicas y sociopolíticas diferentes. Ciertamente hay estructuras inicuas y generadoras de iniquidades, que es preciso tener la valentía de cambiar. Frutos de la acción del hombre, las estructuras, buenas o malas, son consecuencias antes de ser causas. La raíz del mal reside, pues, en las personas libres y responsables, que deben ser convertidas por la gracia de Jesucristo, para vivir y actuar como criaturas nuevas, en el amor al prójimo, la búsqueda eficaz de la justicia, del dominio de sí y del ejercicio de las virtudes.¹³

Cuando se pone como primer imperativo la revolución radical de las relaciones sociales y se cuestiona, a partir de aquí, la búsqueda de la perfección personal, se entra en el camino de la negación del sentido de la persona y de su trascendencia, y se arruina la ética y su fundamento que es el carácter absoluto de la distinción entre el bien y el mal. Por otra parte, siendo la caridad el principio de la auténtica perfección, esta última no puede concebirse sin apertura a los otros y sin espíritu de servicio.

V La Voz del Magisterio

1 Para responder al desafío lanzado a nuestra época por la opresión y el hambre, el Magisterio de la Iglesia, preocupado por despertar las conciencias cristianas en el sentido de la justicia, de la responsabilidad social y de la solidaridad con los pobres y oprimidos, ha recordado repetidas veces la actualidad y la urgencia de la doctrina y de los imperativos contenidos en la Revelación.

13 Cf. *Sant* 2, 14-26.

2 Contentémonos con mencionar aquí algunas de estas intervenciones: los documentos pontificios más recientes: *Mater et Magistra* y *Pacem in terris*, *Populorum progressio*, *Evangelii nuntiandi*. Mencionemos igualmente la Carta al Cardenal Roy, *Octogésima adveniens*.

3 El Concilio Vaticano II, a su vez, ha abordado las cuestiones de la justicia y de la libertad en la Constitución pastoral *Gaudium et spes*.

4 El Santo Padre ha insistido en varias ocasiones sobre estos temas, especialmente en las Encíclicas *Redemptor hominis*, *Dives in misericordia* y *Laborem exercens*. Las numerosas intervenciones recordando la doctrina de los derechos del hombre tocan directamente los problemas de la liberación de la persona humana respecto de los diversos tipos de opresión de la que es víctima. A este propósito es necesario mencionar especialmente el discurso pronunciado ante la XXXVI Asamblea general de la ONU en Nueva York, el 2 de octubre de 1979.¹⁴ El 28 de enero del mismo año, Juan Pablo II, al inaugurar la III Conferencia del Celam en Puebla, había recordado que la verdad sobre el hombre es la base de la verdadera liberación.¹⁵ Este texto constituye un documento de referencia directa para la teología de la liberación.

5 Por dos veces, en 1971 y 1974, el Sínodo de los Obispos ha abordado temas que se refieren directamente a una concepción cristiana de la liberación: el de la justicia en el mundo y el de la relación entre la liberación de las opresiones y la liberación integral o la salvación del hombre. Los trabajos de los Sínodos de 1971 y de 1974 llevaron a Pablo VI a precisar en la Exhortación Apostólica *Evangelii nuntiandi* los lazos entre evangelización y liberación o promoción humana.¹⁶

6 La preocupación de la Iglesia por la liberación y por la promoción humana se ha manifestado también mediante la constitución de la Comisión Pontificia Justicia y Paz.

7 Numerosos son los Episcopados que, de acuerdo con la Santa Sede, han recordado también la urgencia y los caminos de una auténtica liberación cristiana. En este contexto, conviene hacer una mención especial de los documentos de las Conferencias Generales del Episcopado latinoamericano en Medellín en 1968 y en Puebla en 1979. Pablo VI estuvo presente en la apertura de Medellín, Juan

14 Cf. AAS 71, 1979, pp. 1144-1160.

15 Cf. AAS 11, 1979, p. 196.

16 Cf. *Evangelii nuntiandi* n. 25-33, AAS 68, 1976, pp. 23-28.

Pablo II en la de Puebla. Uno y otro abordaron el tema de la conversión y de la liberación.

8 En la línea de Pablo VI, insistiendo sobre la especificidad del mensaje del Evangelio,¹⁷ especificidad que deriva de su origen divino, Juan Pablo II, en el discurso de Puebla, ha recordado cuáles son los tres pilares sobre los que debe apoyarse toda teología de la liberación auténtica: la verdad sobre Jesucristo, la verdad sobre la Iglesia, la verdad sobre el hombre.¹⁸

VI Una Nueva Interpretación del Cristianismo

1 No se puede olvidar el ingente trabajo desinteresado desarrollado por cristianos, pastores, sacerdotes, religiosos o laicos que, impulsados por el amor a sus hermanos que viven en condiciones inhumanas, se esfuerzan en llevar ayuda y alivio a las innumerables angustias que son fruto de la miseria. Entre ellos, algunos se preocupan de encontrar medios eficaces que permitan poner fin lo más rápidamente posible a una situación intolerable.

2 El celo y la compasión que deben estar presentes en el corazón de todos los pastores corren el riesgo de ser desviados y proyectados hacia empresas tan ruinosas para el hombre y su dignidad como la miseria que se combate, si no se presta suficiente atención a ciertas tentaciones.

3 El angustioso sentimiento de la urgencia de los problemas no debe hacer perder de vista lo esencial, ni hacer olvidar la respuesta de Jesús al Tentador (Mt 4, 4): "No sólo de pan vive el hombre, sino de toda palabra que sale de la boca de Dios" (Dt 8, 3). Así, ante la urgencia de compartir el pan, algunos se ven tentados a poner entre paréntesis y a dejar para el mañana la evangelización: en primer lugar el pan, la Palabra para más tarde. Es un error mortal el separar ambas cosas hasta oponerlas entre sí. Por otra parte, el sentido cristiano sugiere espontáneamente lo mucho que hay que hacer en uno y otro sentido.¹⁹

4 Para otros, parece que la lucha necesaria por la justicia y la libertad humanas, entendidas en su sentido económico y político, constituyen lo esencial y el todo de la salvación. Para éstos, el Evangelio se reduce a un evangelio puramente terrestre.

17 Cf. *Evangelii nuntiandi* n. 32, AAS 68,1976, p. 27.

18 Cf. AAS 71,1979, pp. 188-196.

19 Cf. *Gaudium et spes*, n. 39; Pío XI, *Quadragesimo anno*: AAS 23,1931, p. 207.

5 Las diversas teologías de la liberación se sitúan, por una parte, en relación con la opción preferencial por los pobres reafirmada con fuerza y sin ambigüedades, después de Medellín, en la Conferencia de Puebla,²⁰ y por otra, en la tentación de reducir el Evangelio de la salvación a un evangelio terrestre.

6 Recordemos que la opción preferencial definida en Puebla es doble: por los pobres y por los jóvenes.²¹ Es significativo que la opción por la juventud se haya mantenido totalmente en silencio.

7 Anteriormente hemos dicho (cf. IV, 3) que hay una auténtica "teología de la liberación", la que está enraizada en la Palabra de Dios, debidamente interpretada.

8 Pero, desde un punto de vista descriptivo, conviene hablar de las teologías de la liberación, ya que la expresión encubre posiciones teológicas, o a veces también ideológicas, no solamente diferentes, sino también a menudo incompatibles entre sí.

9 El presente documento sólo tratará de las producciones de las corrientes del pensamiento que, bajo el nombre de "teología de la liberación" proponen una interpretación innovadora del contenido de la fe y de la existencia cristiana que se aparta gravemente de la fe de la Iglesia, aún más, que constituye la negación práctica de la misma.

10 Préstamos no criticados de la ideología marxista y el recurso a las tesis de una hermenéutica bíblica dominada por el racionalismo son la raíz de la nueva interpretación, que viene a corromper lo que tenía de auténtico el generoso compromiso inicial en favor de los pobres.

VII El Análisis Marxista

1 La impaciencia y una voluntad de eficacia han conducido a ciertos cristianos, desconfiando de todo otro método, a refugiarse en lo que ellos llaman "el análisis marxista".

2 Su razonamiento es el siguiente: una situación intolerable y explosiva exige una acción eficaz que no puede esperar más. Una acción eficaz supone un análisis científico de las causas estructurales de la miseria. Ahora bien, el marxismo ha puesto a punto los instrumentos de tal análisis. Basta pues aplicarlos a la situación del Tercer Mundo, y en especial a la de América Latina.

20 Cf. n. 1134-1165 y n. 1166-1205.

21 Cf. *Doc. de Puebla*, IV, 2.

3 Es evidente que el conocimiento científico de la situación y de los posibles caminos de transformación social es el presupuesto para una acción capaz de conseguir los fines que se han fijado. En ello hay una señal de la seriedad del compromiso.

4 Pero el término "científico" ejerce una fascinación casi mítica, y todo lo que lleva la etiqueta de científico no es de por sí realmente científico. Por esto precisamente la utilización de un método de aproximación a la realidad debe estar precedido de un examen crítico de naturaleza epistemológica. Este previo examen crítico le falta a más de una "teología de la liberación".

5 En las ciencias humanas y sociales, conviene ante todo estar atento a la pluralidad de los métodos y de los puntos de vista, de los que cada uno no pone en evidencia más que un aspecto de una realidad que, en virtud de su complejidad, escapa a la explicación unitaria y unívoca.

6 En el caso del marxismo, tal como se intenta utilizar, la crítica previa se impone tanto más cuanto que el pensamiento de Marx constituye una concepción totalizante del mundo en la cual numerosos datos de observación y de análisis descriptivo son integrados en una estructura filosófico-ideológica, que impone la significación y la importancia relativa que se les reconoce. Los a priori ideológicos son presupuestos para la lectura de la realidad social. Así, la disociación de los elementos heterogéneos que componen esta amalgama epistemológicamente híbrida llega a ser imposible, de tal modo que creyendo aceptar solamente lo que se presenta como un análisis, resulta obligado aceptar al mismo tiempo la ideología. Así, no es raro que sean los aspectos ideológicos los que predominan en los préstamos que muchos de los "teólogos de la liberación" toman de los autores marxistas.

7 La llamada de atención de Pablo VI sigue siendo hoy plenamente actual: a través del marxismo, tal como es vivido concretamente, se pueden distinguir diversos aspectos y diversas cuestiones planteadas a los cristianos para la reflexión y la acción. Sin embargo, "sería ilusorio y peligroso llegar a olvidar el íntimo vínculo que los une radicalmente, aceptar los elementos del análisis marxista sin reconocer sus relaciones con la ideología, entrar en la práctica de la lucha de clases y de su interpretación marxista dejando de percibir el tipo de sociedad totalitaria a la cual conduce este proceso".²²

8 Es verdad que desde los orígenes, pero de manera más acentuada en los últimos años, el pensamiento marxista se ha diversifi-

cado para dar nacimiento a varias corrientes que divergen notablemente unas de otras. En la medida en que permanecen realmente marxistas, estas corrientes continúan sujetas a un cierto número de tesis fundamentales que no son compatibles con la concepción cristiana del hombre y de la sociedad. En este contexto, algunas fórmulas no son neutras, pues conservan la significación que han recibido en la doctrina marxista. "La lucha de clases" es un ejemplo. Esta expresión conserva la interpretación que Marx le dio, y no puede en consecuencia ser considerada como un equivalente, con alcance empírico, de la expresión "conflicto social agudo". Quienes utilizan semejantes fórmulas, pretendiendo sólo mantener algunos elementos del análisis marxista, por otra parte rechazado en su totalidad, suscitan por lo menos una grave ambigüedad en el espíritu de sus lectores.

9 Recordemos que el ateísmo y la negación de la persona humana, de su libertad y de sus derechos, están en el centro de la concepción marxista. Esta contiene pues errores que amenazan directamente las verdades de la fe sobre el destino eterno de las personas. Aún más, querer integrar en la teología un "análisis" cuyos criterios de interpretación dependen de esta concepción atea, es encerrarse en ruinosas contradicciones. El desconocimiento de la naturaleza espiritual de la persona conduce a subordinarla totalmente a la colectividad y, por tanto, a negar los principios de una vida social y política conforme con la dignidad humana.

10 El examen crítico de los métodos de análisis tomados de otras disciplinas se impone de modo especial al teólogo. La luz de la fe es la que provee a la teología sus principios. Por esto, la utilización por la teología de aportes filosóficos o de las ciencias humanas tiene un valor "instrumental" y debe ser objeto de un discernimiento crítico de naturaleza teológica. Con otras palabras, el criterio último y decisivo de verdad no puede ser otro, en última instancia, que un criterio teológico. La validez o grado de validez de todo lo que las otras disciplinas proponen, a menudo por otra parte de modo conjetural, como verdades sobre el hombre, su historia y su destino, hay que juzgarla a la luz de la fe y de lo que ésta nos enseña acerca de la verdad del hombre y del sentido último de su destino.

11 La aplicación a la realidad económica, social y política de hoy de esquemas de interpretación tomados de la corriente del pensamiento marxista puede presentar a primera vista alguna verosimilitud, en la medida en que la situación de ciertos países ofrezca algunas analogías con la que Marx describió e interpretó a mediados del siglo pasado. Sobre la base de estas analogías se hacen simplificaciones que, al hacer abstracción de factores esenciales específicos, impiden de hecho un análisis verdaderamente riguroso de las causas de la miseria, y mantienen las confusiones.

12 En ciertas regiones de América latina, el acaparamiento de la gran mayoría de las riquezas por una oligarquía de propietarios sin conciencia social, la casi ausencia o las carencias del Estado de derecho, las dictaduras militares que ultrajan los derechos elementales del hombre, la corrupción de ciertos dirigentes en el poder, las prácticas salvajes de cierto capital extranjero, constituyen otros tantos factores que alimentan un violento sentimiento de revolución en quienes se consideran víctimas impotentes de un nuevo colonialismo de orden tecnológico, financiero, monetario o económico. La toma de conciencia de las injusticias está acompañada de un pathos que toma prestado a menudo su razonamiento del marxismo, presentado abusivamente como un razonamiento "científico".

13 La primera condición de un análisis es la total docilidad respecto de la realidad que se describe. Por esto, una conciencia crítica debe acompañar el uso de las hipótesis de trabajo que se adoptan. Es necesario saber que éstas corresponden a un punto de vista particular, lo cual tiene como consecuencia inevitable subrayar unilateralmente algunos aspectos de la realidad, dejando los otros en la sombra. Esta limitación, que fluye de la naturaleza de las ciencias sociales, es ignorada por quienes, a manera de hipótesis reconocidas como tales, recurren a una concepción totalizante como es el pensamiento de Marx.

VIII Subversión del Sentido de la Verdad y Violencia

1 Esta concepción totalizante impone su lógica y arrastra las "teologías de la liberación" a aceptar un conjunto de posiciones incompatibles con la visión cristiana del hombre. En efecto, el núcleo ideológico, tomado del marxismo, al cual hace referencia, ejerce la función de un principio determinante. Esta función se le ha dado en virtud de la calificación de científico, es decir, de necesariamente verdadero, que se le ha atribuido. En este núcleo se pueden distinguir varios componentes.

2 En la lógica del pensamiento marxista, "el análisis" no es separable de la praxis y de la concepción de la historia a la cual está unida esta praxis. El análisis es así un instrumento de crítica, y la crítica no es más que un momento de combate revolucionario. Este combate es el de la clase del Proletariado investido de su misión histórica.

3 En consecuencia, sólo quien participa en este combate puede hacer un análisis correcto.

4 La conciencia verdadera es así una conciencia partidaria. Se ve que la concepción misma de la verdad en cuestión es la que se en-

cuentra totalmente subvertida: se pretende que sólo hay verdad en y por la praxis partidaria.

5 La praxis, y la verdad que de ella deriva, son praxis y verdad partidarias, ya que la estructura fundamental de la historia está marcada por la lucha de clases. Hay pues una necesidad objetiva de entrar en la lucha de clases (la cual es el reverso dialéctico de la relación de explotación que se denuncia). La verdad es verdad de clase, no hay verdad sino en el combate de la clase revolucionaria.

6 La ley fundamental de la historia que es la ley de la lucha de clases implica que la sociedad está fundada sobre la violencia. A la violencia que constituye la relación de dominación de los ricos sobre los pobres deberá responder la contra-violencia revolucionaria mediante la cual se invertirá esta relación.

7 La lucha de clases es pues presentada como una ley objetiva, necesaria. Entrando en su proceso, al lado de los oprimidos, se "hace" la verdad, se actúa "científicamente". En consecuencia, la concepción de la verdad va a la par con la afirmación de la violencia necesaria, y por ello con la del amoralismo político. En estas perspectivas, pierde todo sentido la referencia a las exigencias éticas que ordenan reformas estructurales e institucionales radicales y valerosas.

8 La ley fundamental de la lucha de clases tiene un carácter de globalidad y de universalidad. Se refleja en todos los campos de la existencia, religiosos, éticos, culturales e institucionales. Con relación a esta ley, ninguno de estos campos es autónomo. Esta ley constituye el elemento determinante en cada uno.

9 Por concesión hecha a las tesis de origen marxista, se pone radicalmente en duda la naturaleza misma de la ética. De hecho, el carácter trascendente de la distinción entre el bien y el mal, principio de la moralidad, se encuentra implícitamente negado en la óptica de la lucha de clases.

IX Traducción "Teológica" de este Núcleo

1 Las posiciones presentadas aquí se encuentran a veces tal cual en algunos escritos de los "teólogos de la liberación". En otros, proceden lógicamente de sus premisas. Por otra parte, en ellas se basan algunas prácticas litúrgicas, como por ejemplo "la Eucaristía" transformada en celebración del pueblo en lucha, aunque quienes participan en estas prácticas no sean plenamente conscientes de ello. Uno se encuentra pues delante de un verdadero sistema, aun cuando algunos duden de seguir la lógica hasta el final. Este sistema como tal es una perversión del mensaje cristiano tal como Dios lo ha con-

fiado a su Iglesia. Así, pues, este mensaje se encuentra cuestionado en su globalidad por las "teologías de la liberación".

2 Lo que estas "teologías de la liberación" han acogido como un principio, no es el hecho de las estratificaciones sociales con las desigualdades e injusticias que se les agregan, sino la teoría de la lucha de clases como ley estructural fundamental de la historia. Se saca la conclusión de que la lucha de clases entendida así divide a la Iglesia y que en función de ella hay que juzgar las realidades eclesiales. También se pretende que es mantener, con mala fe, una ilusión engañosa el afirmar que el amor, en su universalidad, puede vencer lo que constituye la ley estructural primera de la sociedad capitalista.

3 En esta concepción, la lucha de clases es el motor de la historia. La historia llega a ser así una noción central. Se afirmará que Dios se hace historia. Se añadirá que no hay más que una sola historia, en la cual no hay que distinguir ya entre historia de la salvación e historia profana. Mantener la distinción sería caer en el "dualismo". Semejantes afirmaciones reflejan un inmanentismo historicista. Por esto se tiende a identificar el Reino de Dios y su devenir con el movimiento de la liberación humana, y a hacer de la historia misma el sujeto de su propio desarrollo como proceso de la autorredención del hombre a través de la lucha de clases. Esta identificación está en oposición con la fe de la Iglesia, tal como la ha recordado el Concilio Vaticano II.²³

4 En esta línea, algunos llegan hasta el límite de identificar a Dios y la historia, y a definir la fe como "fidelidad a la historia", lo cual significa fidelidad comprometida en una práctica política conforme a la concepción del devenir de la humanidad concebido como un mesianismo puramente temporal.

5 En consecuencia, la fe, la esperanza y la caridad reciben un nuevo contenido: ellas son "fidelidad a la historia", "confianza en el futuro", "opción por los pobres": que es como negarlas en su realidad teologal.

6 De esta nueva concepción se sigue inevitablemente una politización radical de las afirmaciones de la fe y de los juicios teológicos. Ya no se trata solamente de atraer la atención sobre las consecuencias e incidencias políticas de las verdades de fe, las que serían respetadas ante todo por su valor trascendente. Se trata más bien de la subordinación de toda afirmación de la fe o de la teología a un criterio político dependiente de la teoría de la lucha de clases, motor de la historia.

23 Cf. *Lumen gentium*, n. 9-17.

7 En consecuencia, se presenta la entrada en la lucha de clases como una exigencia de la caridad como tal; se denuncia como una actitud estática y contraria al amor a los pobres la voluntad de amar desde ahora a todo hombre, cualquiera que sea su pertenencia de clase, y de ir a su encuentro por los caminos no violentos del diálogo y de la persuasión. Si se afirma que el hombre no debe ser objeto de odio, se afirma igualmente que en virtud de su pertenencia objetiva al mundo de los ricos, él es ante todo un enemigo de clase que hay que combatir. Consecuentemente, la universalidad del amor al prójimo y la fraternidad llegan a ser un principio escatológico, válido sólo para el "hombre nuevo" que surgirá de la revolución victoriosa.

8 En cuanto a la Iglesia, se tiende a ver en ella sólo una realidad interior de la historia, que obedece también a las leyes que se suponen dirigen el devenir histórico en su inmanencia. Esta reducción vacía la realidad específica de la Iglesia, don de la gracia de Dios y misterio de fe. Igualmente, se niega que tenga todavía sentido la participación en la misma Mesa eucarística de cristianos que por otra parte pertenecen a clases opuestas.

9 En su significación positiva, la Iglesia de los pobres significa la preferencia, no exclusiva, dada a los pobres, según todas las formas de miseria humana, ya que ellos son los preferidos de Dios. La expresión significa también la toma de conciencia de las exigencias de la pobreza evangélica en nuestro tiempo, por parte de la Iglesia, —como comunión y como institución— así como por parte de sus miembros.

10 Pero las "teologías de la liberación", que tienen el mérito de haber valorado los grandes textos de los Profetas y del Evangelio sobre la defensa de los pobres, conducen a un amalgama ruinosa entre el pobre de la Escritura y el proletariado de Marx. Por ello el sentido cristiano del pobre se pervierte y el combate por los derechos de los pobres se transforma en combate de clase en la perspectiva ideológica de la lucha de clases. La Iglesia de los pobres significa así una Iglesia de clase, que ha tomado conciencia de las necesidades de la lucha revolucionaria como etapa hacia la liberación y que celebra esta liberación en su liturgia.

11 Es necesario hacer una observación análoga respecto de la expresión Iglesia del pueblo. Desde el punto de vista pastoral, se puede entender por ésta los destinatarios prioritarios de la evangelización, aquellos hacia los cuales, en virtud de su condición, se dirige ante todo el amor pastoral de la Iglesia. Se puede también referir a

la Iglesia como "pueblo de Dios", es decir, como el pueblo de la Nueva Alianza sellada en Cristo.²⁴

12 Pero las "teologías de la liberación", de las que hablamos, entienden por Iglesia del pueblo una Iglesia de clase, la Iglesia del pueblo oprimido que hay que "concientizar" en vista de la lucha liberadora organizada. El pueblo así entendido llega a ser también para algunos objeto de la fe.

13 A partir de tal concepción de la Iglesia del pueblo, se desarrolla una crítica de las estructuras mismas de la Iglesia. No se trata solamente de una corrección fraternal respecto de los pastores de la Iglesia cuyo comportamiento no refleja el espíritu evangélico de servicio y se une a signos anacrónicos de autoridad que escandalizan a los pobres. Se trata de poner en duda la estructura sacramental y jerárquica de la Iglesia, tal como la ha querido el Señor. Se denuncia la jerarquía y el Magisterio como representantes objetivos de la clase dominante que es necesario combatir. Teológicamente, esta posición vuelve a decir que el pueblo es la fuente de los ministerios y que se puede dotar de ministros a elección propia, según las necesidades de su misión revolucionaria histórica.

X Una Nueva Hermenéutica

1 La concepción partidaria de la verdad que se manifiesta en la praxis revolucionaria de clase corrobora esta posición. Los teólogos que no comparten las tesis de la "teología de la liberación", la jerarquía, y sobre todo el Magisterio romano son así desacreditados a priori, como pertenecientes a la clase de los opresores. Su teología es una teología de clase. Argumentos y enseñanzas no son examinados en sí mismos, pues sólo reflejan los intereses de clase. Por ello, su contenido es decretado, en principio, falso.

2 Aquí aparece el carácter global y totalizante de la "teología de la liberación". Esta, en consecuencia, debe ser criticada, no en tal o cual de sus afirmaciones, sino a nivel del punto de vista de clase que adopta a priori y que funciona en ella como un principio hermenéutico determinante.

3 A causa de este presupuesto clasista, se hace extremadamente difícil, por no decir imposible, obtener de algunos "teólogos de la liberación" un verdadero diálogo en el cual el interlocutor sea escuchado y sus argumentos sean discutidos objetivamente y con atención. Porque estos teólogos parten, más o menos conscientemente,

24 Cf. *Gaudium et spes*, n. 39.

del presupuesto de que el punto de vista de la clase oprimida y revolucionaria, que sería la suya, constituye el único punto de vista de la verdad. Los criterios teológicos de verdad se encuentran así relativizados y subordinados a los imperativos de la lucha de clases. En esta perspectiva, se substituye la ortodoxia como recta regla de la fe, por la idea de ortopraxis como criterio de verdad. A este respecto, no hay que confundir la orientación práctica, propia de la teología tradicional al igual y con el mismo título que la orientación especulativa, con un primado privilegiado reconocido a un cierto tipo de praxis. De hecho, esta última es la praxis revolucionaria que llegaría a ser el supremo criterio de la verdad teológica. Una sana metodología teológica tiene en cuenta sin duda la praxis de la Iglesia en donde encuentra uno de sus fundamentos, en cuanto que deriva de la fe y es su expresión vivida.

4 La doctrina social de la Iglesia es rechazada con desdén. Se dice que procede de la ilusión de un posible compromiso, propio de las clases medias que no tienen destino histórico.

5 La nueva hermenéutica inscrita en las "teologías de la liberación" conduce a una lectura esencialmente política de la Escritura. Por tanto, se da mayor importancia al acontecimiento del Éxodo en cuanto que es liberación de la esclavitud política. Se propone igualmente una lectura política del *Magnificat*. El error no está aquí en prestarle atención a una dimensión política de los relatos bíblicos. Está en hacer de esta dimensión la dimensión principal y exclusiva, que conduce a una lectura reductora de la Escritura.

6 Igualmente, se sitúa en la perspectiva de un mesianismo temporal, el cual es una de las expresiones más radicales de la secularización del Reino de Dios y de su absorción en la inmanencia de la historia humana.

7 Privilegiando de esta manera la dimensión política, se ha llegado a negar la radical novedad del Nuevo Testamento y, ante todo, a desconocer la persona de Nuestro Señor Jesucristo, verdadero Dios y verdadero hombre, al igual que el carácter específico de la liberación que nos aporta, y que es ante todo liberación del pecado, el cual es la fuente de todos los males.

8 Por otra parte, al dejar a un lado la interpretación autorizada del Magisterio, denunciada como interpretación de clase, se descarta al mismo tiempo la Tradición. Por esto, se priva de un criterio teológico esencial de interpretación y, en el vacío así creado, se acogen las tesis más radicales de la exégesis racionalista. Sin espíritu crítico se vuelve a la oposición entre el "Jesús de la historia" y el "Jesús de la fe".

9 Es cierto que se conservan literalmente las fórmulas de la fe, en particular la de Calcedonia, pero se le atribuye una nueva significación, lo cual es una negación de la fe de la Iglesia. Por un lado se rechaza la doctrina cristológica ofrecida por la Tradición, en nombre del criterio de clase; por otro, se pretende alcanzar el "Jesús de la historia" a partir de la experiencia revolucionaria de la lucha de los pobres por su liberación.

10 Se pretende revivir una experiencia análoga a la que habría sido la de Jesús. La experiencia de los pobres que luchan por su liberación —la cual habría sido la de Jesús—, revelaría ella sola el conocimiento del verdadero Dios y del Reino.

11 Está claro que se niega la fe en el Verbo encarnado, muerto y resucitado por todos los hombres, y que "Dios ha hecho Señor y Cristo".²⁵ Se le substituye por una "figura" de Jesús que es una especie de símbolo que recapitula en sí las exigencias de la lucha de los oprimidos.

12 Así se da una interpretación exclusivamente política de la muerte de Cristo. Por ello se niega su valor salvífico y toda la economía de la redención.

13 La nueva interpretación abarca así el conjunto del misterio cristiano.

14 De manera general, opera lo que se puede llamar una inversión de los símbolos. En lugar de ver con S. Pablo, en el Éxodo, una figura del bautismo,²⁶ se llega al límite de hacer de él un símbolo de la liberación política del pueblo.

15 Al aplicar el mismo criterio hermenéutico a la vida eclesial y a la constitución jerárquica de la Iglesia, las relaciones entre la jerarquía —la "base"— llegan a ser relaciones de dominación que obedecen a la ley de la lucha de clases. Se ignora simplemente la sacramentalidad que está en la raíz de los ministerios eclesiales y que hace de la iglesia una realidad espiritual irreductible a un análisis puramente sociológico.

16 La inversión de los símbolos se constata también en el campo de los sacramentos. La Eucaristía ya no es comprendida en su verdad de presencia sacramental del sacrificio reconciliador, y como el don del Cuerpo y de la Sangre de Cristo. Se convierte en celebración del pueblo que lucha. En consecuencia, se niega radical-

25 Cf. *Act* 2, 36.

26 Cf. *1 Cor* 10, 1-2.

mente la unidad de la Iglesia. La unidad, la reconciliación, la comunión en el amor ya no se conciben como don que recibimos de Cristo.²⁷ La clase histórica de los pobres es la que construye la unidad, a través de su lucha. La lucha de clases es el camino para esta unidad. La Eucaristía llega a ser así Eucaristía de clase. Al mismo tiempo se niega la fuerza triunfante del amor de Dios que se nos ha dado.

XI Orientaciones

1 La llamada de atención contra las graves desviaciones de ciertas "teologías de la liberación" de ninguna manera debe ser interpretada como una aprobación, aun indirecta, dada a quienes contribuyen al mantenimiento de la miseria de los pueblos, a quienes se aprovechan de ella, a quienes se resignan o a quienes dejan indiferentes esta miseria. La Iglesia, guiada por el Evangelio de la Misericordia y por el amor al hombre, escucha el clamor por la justicia²⁸ y quiere responder a él con todas sus fuerzas.

2 Por tanto, se hace a la Iglesia un profundo llamamiento. Con audacia y valentía, con clarividencia y prudencia, con celo y fuerza de ánimo, con amor a los pobres hasta el sacrificio, los pastores —como muchos ya lo hacen—, considerarán tarea prioritaria el responder a esta llamada.

3 Todos los sacerdotes, religiosos y laicos que, escuchando el clamor por la justicia, quieran trabajar en la evangelización y en la promoción humana, lo harán en comunión con sus obispos y con la Iglesia, cada uno en la línea de su específica vocación eclesial.

4 Conscientes del carácter eclesial de su vocación, los teólogos colaborarán lealmente y en espíritu de diálogo con el Magisterio de la Iglesia. Sabrán reconocer en el Magisterio un don de Cristo a su Iglesia²⁹ y acogerán su palabra y sus instrucciones con respeto filial.

5 Las exigencias de la promoción humana y de una liberación auténtica, solamente se comprenden a partir de la tarea evangelizadora tomada en su integridad. Esta liberación tiene como pilares indispensables la verdad sobre Jesucristo el Salvador, la verdad sobre la Iglesia, la verdad sobre el hombre y sobre su dignidad.³⁰ La Iglesia, que quiere ser en el mundo entero la Iglesia de los pobres, intenta servir a la noble lucha por la verdad y por la justicia, a la luz de las Bienaventuranzas, y ante todo de la bienaventuranza de los po-

27 Cf. *Ef* 2, 11-22.

28 Cf. *Doc. de Puebla*, I, 2, n. 3. 3.

29 Cf. *Lc* 10, 16.

30 Cf. Juan Pablo II, *Discurso para la apertura de la Conferencia de Puebla: AAS 71, 1979*, pp. 188-196; *Doc. de Puebla*, II, 1.

bres de corazón. La Iglesia habla a cada hombre y, por lo tanto, a todos los hombres. Es "la Iglesia universal. La Iglesia del Misterio de la encarnación. No es la Iglesia de una clase o de una sola casta. Ella habla en nombre de la verdad misma. Esta verdad es realista". Ella conduce a tener en cuenta "toda realidad humana, toda injusticia, toda tensión, toda lucha".³¹

6 Una defensa eficaz de la justicia se debe apoyar sobre la verdad del hombre, creado a imagen de Dios y llamado a la gracia de la filiación divina. El reconocimiento de la verdadera relación del hombre con Dios constituye el fundamento de la justicia que regula las relaciones entre los hombres. Por esta razón la lucha por los derechos del hombre, que la Iglesia no cesa de recordar, constituye el auténtico combate por la justicia.

7 La verdad del hombre exige que este combate se lleve a cabo por medios conformes a la dignidad humana. Por esta razón, el recurso sistemático y deliberado a la violencia ciega, venga de donde venga, debe ser condenado.³² El tener confianza en los medios violentos con la esperanza de instaurar más justicia es ser víctima de una ilusión mortal. La violencia engendra violencia y degrada al hombre. Ultraja la dignidad del hombre en la persona de las víctimas y envilece esta misma dignidad en quienes la practican.

8 La urgencia de reformas radicales de las estructuras que producen la miseria y constituyen ellas mismas formas de violencia no puede hacer perder de vista que la fuente de las injusticias está en el corazón de los hombres. Solamente recurriendo a las capacidades éticas de la persona y a la perpetua necesidad de conversión interior se obtendrán los cambios sociales que estarán verdaderamente al servicio del hombre.³³ Pues a medida que los hombres, conscientes del sentido de su responsabilidad, colaboran libremente, con su iniciativa y solidaridad, en los cambios necesarios, crecerán en humanidad. La inversión entre moralidad y estructuras conlleva una antropología materialista incompatible con la verdad del hombre.

9 Igualmente es una ilusión mortal creer que las nuevas estructuras por sí mismas darán origen a un "hombre nuevo", en el sentido de la verdad del hombre. El cristiano no puede desconocer que el Espíritu Santo, que nos ha sido dado, es la fuente de toda verdadera novedad y que Dios es el señor de la historia.

10 Igualmente, la inversión por la violencia revolucionaria de

31 Cf. Juan Pablo II, *Discurso en la Favela "Vidigal" en Río de Janeiro*, 2 de julio de 1980, AAS 72, 1980, pp. 852-858.

32 Cf. *Doc. de Puebla*, II, 2, n. 5. 4.

33 Cf. *Doc. de Puebla*, IV, 3, n. 3. 3.

las estructuras generadoras de injusticia no es ipso facto el comienzo de la instauración de un régimen justo. Un hecho notable de nuestra época debe ser objeto de la reflexión de todos aquellos que quieren sinceramente la verdadera liberación de sus hermanos. Millones de nuestros contemporáneos aspiran legítimamente a recuperar las libertades fundamentales de las que han sido privados por regímenes totalitarios y ateos que se han apoderado del poder por caminos revolucionarios y violentos, precisamente en nombre de la liberación del pueblo. No se puede ignorar esta vergüenza de nuestro tiempo: pretendiendo aportar la libertad se mantiene a naciones enteras en condiciones de esclavitud indignas del hombre. Quienes se vuelven cómplices de semejantes esclavitudes, tal vez inconscientemente, traicionan a los pobres que intentan servir.

11 La lucha de clases como camino hacia la sociedad sin clases es un mito que impide las reformas y agrava la miseria y las injusticias. Quienes se dejan fascinar por este mito deberían reflexionar sobre las amargas experiencias históricas a las cuales ha conducido. Comprenderán entonces que no se trata de ninguna manera de abandonar un camino eficaz de lucha en favor de los pobres en beneficio de un ideal sin efectos. Se trata, al contrario, de liberarse de un espejismo para apoyarse sobre el Evangelio y su fuerza de realización.

12 Una de las condiciones para el necesario enderezamiento teológico es la recuperación del valor de la enseñanza social de la Iglesia. Esta enseñanza de ningún modo es cerrada. Al contrario, está abierta a todas las cuestiones nuevas que no dejan de surgir en el curso de los tiempos. En esta perspectiva, la contribución de los teólogos y pensadores de todas las regiones del mundo a la reflexión de la Iglesia es hoy indispensable.

13 Igualmente, la experiencia de quienes trabajan directamente en la evangelización y promoción de los pobres y oprimidos es necesaria para la reflexión doctrinal y pastoral de la Iglesia. En este sentido, hay que decir que se tome conciencia de ciertos aspectos de la verdad a partir de la praxis, si por ésta se entiende la práctica pastoral y una práctica social de inspiración evangélica.

14 La enseñanza de la Iglesia en materia social aporta las grandes orientaciones éticas. Pero, para que ella pueda guiar directamente la acción, exige personalidades competentes, tanto desde el punto de vista científico y técnico como en el campo de las ciencias humanas o de la política. Los pastores estarán atentos a la formación de tales personalidades competentes, viviendo profundamente del Evangelio. A los laicos, cuya misión propia es construir la sociedad, corresponde aquí el primer puesto.

15 Las tesis de las "teologías de la liberación" son ampliamente difundidas, bajo una forma todavía simplificada, en sesiones de formación o en grupos de base que carecen de preparación catequética y teológica. Son así aceptadas, sin que resulte posible un juicio crítico, por hombres y mujeres generosos.

16 Por esto los pastores deben vigilar la calidad y el contenido de la catequesis y de la formación que siempre debe presentar la integridad del mensaje de la salvación y los imperativos de la verdadera liberación humana en el marco de este mensaje integral.

17 En esta presentación integral del misterio cristiano, será oportuno acentuar los aspectos esenciales que las "teologías de la liberación" tienden especialmente a desconocer o eliminar: trascendencia y gratuidad de la liberación en Jesucristo, verdadero Dios y verdadero hombre, soberanía de su gracia, verdadera naturaleza de los medios de salvación, y en particular de la Iglesia y de los sacramentos. Se recordará la verdadera significación de la ética para la cual la distinción entre el bien y el mal no podrá ser relativizada, el sentido auténtico del pecado, la necesidad de la conversión y la universalidad de la ley del amor fraterno. Se pondrá en guardia contra una politización de la existencia que, desconociendo a un tiempo la especificidad del Reino de Dios y la trascendencia de la persona, conduce a sacralizar la política y a captar la religiosidad del pueblo en beneficio de empresas revolucionarias.

18 A los defensores de "la ortodoxia", se dirige a veces el reproche de pasividad, de indulgencia o de complicidad culpables respecto de situaciones de injusticia intolerables y de los regímenes políticos que las mantienen. La conversión espiritual, la intensidad del amor a Dios y al prójimo, el celo por la justicia y la paz, el sentido evangélico de los pobres y de la pobreza, son requeridos a todos, y especialmente a los pastores y a los responsables. La preocupación por la pureza de la fe ha de ir unida a la preocupación por aportar, con una vida teologal integral, la respuesta de un testimonio eficaz de servicio al prójimo, y particularmente al pobre y al oprimido. Con el testimonio de su fuerza de amar, dinámica y constructiva, los cristianos pondrán así las bases de aquella "civilización del amor" de la cual ha hablado, después de Pablo VI, la Conferencia de Puebla.³⁴ Por otra parte, son muchos, sacerdotes, religiosos y laicos, los que se consagran de manera verdaderamente evangélica a la creación de una sociedad justa.

Conclusión

Las palabras de Pablo VI, en el *Credo del pueblo de Dios*, ex-

34 Cf. *Doc. de Puebla*. IV, 2, n. 2. 4.

presan con plena claridad la fe de la Iglesia, de la cual no se puede apartar sin provocar, con la ruina espiritual, nuevas miserias y nuevas esclavitudes.

"Confesamos que el Reino de Dios iniciado aquí abajo en la Iglesia de Cristo no es de este mundo, cuya figura pasa, y que su crecimiento propio no puede confundirse con el progreso de la civilización, de la ciencia o de la técnica humanas, sino que consiste en conocer cada vez más profundamente las riquezas insondables de Cristo, en esperar cada vez con más fuerza los bienes eternos, en corresponder cada vez más ardientemente al Amor de Dios, en dispensar cada vez más abundantemente la gracia y la santidad entre los hombres. Es este mismo amor el que impulsa a la Iglesia a preocuparse constantemente del verdadero bien temporal de los hombres. Sin cesar de recordar a sus hijos que ellos no tienen una morada permanente en este mundo, los alienta también, en conformidad con la vocación y los medios de cada uno, a contribuir al bien de su ciudad terrenal, a promover la justicia, la paz y la fraternidad entre los hombres, a prodigar ayuda a sus hermanos, en particular a los más pobres y desgraciados. La intensa solicitud de la Iglesia, Esposa de Cristo, por las necesidades de los hombres, por sus alegrías y esperanzas, por sus penas y esfuerzos, nace del gran deseo que tiene de estar presente entre ellos para iluminarlos con la luz de Cristo y juntar a todos en El, su único Salvador. Pero esta actitud nunca podrá comportar que la Iglesia se conforme con las cosas de este mundo ni que disminuya el ardor de la espera de su Señor y del Reino eterno".³⁵

35 Pablo VI, *Credo del pueblo de Dios*, 30 de junio de 1968, AAS 60, 1968, pp. 443-444.