

ESTUDIOS PUBLICOS

Nº 16 PRIMAVERA 1984

Tarsicio Castañeda y Dagmar Raczynski

*Contexto Socioeconómico del
Descenso de la Mortalidad In-
fantil en Chile*

Juan Pablo Illanes, Ernesto Medina y Otros

*La Mortalidad como Índice de
Desarrollo Social*

Michael Oakeshott

*La Economía Política de la
Libertad*

Julio Dittborn y Guillermo Martínez

*Empresas Públicas: ¿Han in-
fluenciado en la Legislación?*

Oscar Godoy

*Orden Anárquico y Proyecto
Liberal según R. Aron*

Angel Flisfisch

*Modelos Conceptuales de la
Política*

Arturo Marín

*Propiedad Minera: Pasado y
Presente*

DOCUMENTO

Wilhelm Röpke

*Estado Benefactor e Infla-
ción*

CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS

CONTEXTO SOCIOECONOMICO Y CAUSAS DEL DESCENSO DE LA MORTALIDAD INFANTIL EN CHILE* **

Tarsicio Castañeda ***

El trabajo investiga las causas del tremendamente rápido descenso que ha ocurrido en la tasa de mortalidad infantil en Chile desde 1960 y particularmente de 1975 en adelante. Del análisis del contexto socioeconómico, en el cual tales cambios ocurrieron, puede concluirse que entre 1960 y 1980 aumentó en Chile la cantidad de personas viviendo en las ciudades; el nivel educativo de la población; se redujo la natalidad y aumentó la cobertura urbana de agua potable, alcantarillado y luz eléctrica. Todo esto representa un aumento en el stock de capital o patrimonio que poseen las familias financiado por ellas mismas y por el Estado a través del gasto público. El gasto público en salud creció entre 1970 y 1980 en 20% en términos reales, gasto que

* Centro de Estudios Públicos, 5 de junio de 1984. Una versión anterior de este trabajo fue publicada por el CEP como Documento de Trabajo N° 28, agosto, 1984.

** Debo agradecer los valiosos comentarios hechos por Dagmar Raczynski, investigadora de Cieplan, y la excelente asistencia de investigación prestada por Jorge Quiroz y Rodrigo Morelli, estudiantes de Economía de la Universidad de Chile. Durante el desarrollo del trabajo tuve sendas entrevistas muy útiles con el Dr. Ernesto Medina, de la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile y con los Dres. Fernando Monckeberg y Sergio Valiente del Instituto de Tecnología de Alimentos (Inta) de la Universidad de Chile. También debo agradecer la valiosa colaboración de la División de Cuentas Nacionales del Banco Central de Chile y la División de Finanzas del Ministerio de Salud, quienes me suministraron datos no publicados. Ninguna de las personas mencionadas ni las instituciones a las que ellas pertenecen, como tampoco la Organización de Estados Americanos (OEA), es responsable por los cálculos hechos ni por las ideas y opiniones expresadas en el presente trabajo.

*** Economista, Universidad Nacional de Colombia; M. A. y Ph. D. Universidad de Chicago; Experto de la OEA, Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

se destinó preferentemente a las atenciones a las madres, los niños, los programas de leche y en menor proporción a personal e inversión real. Del análisis cuidadoso de los datos de mortalidad de todas las regiones de Chile de 1975 a 1982 puede concluirse que: i) se redujeron las diferencias que existían entre regiones en las tasas de mortalidad; ii) la reducción en la natalidad, junto con los programas a las madres y los niños (leche y consultas) son de los factores que más han contribuido a la reducción reciente en la mortalidad en Chile; iii) la mayor cobertura de agua potable y alcantarillado que experimentó Chile en la década de 1970 tuvo un significativo impacto en reducir las tasas de mortalidad infantil en Chile.

1 Introducción

Está bastante documentada y analizada ya la evolución que a partir de 1960 han tenido las tasas de mortalidad (infantil, neonatal y general) en Chile. Los datos muestran fuertes reducciones en las tasas en estos años en especial de 1976 en adelante. Reducciones similares a las observadas en Chile se han visto en sólo pocos países de América latina (Cuba y Costa Rica), por lo que lo ocurrido en Chile es digno de un prolijo análisis.

La discusión sobre este tema en Chile se ha visto oscurecida por fuertes discrepancias en los datos (no de mortalidad) sino acerca de los factores a los que se pueden atribuir los cambios en la mortalidad. Así, por ejemplo, mientras para algunos el gasto público en salud habría crecido substancialmente entre 1970 y 1980, para otros éste habría crecido sólo levemente entre los mismos años. Las discrepancias en los datos se presentan también en variables que como el empleo, desempleo, remuneraciones, inflación y distribución del ingreso, sirven para ubicar el contexto socioeconómico en el que ocurrieron los cambios en mortalidad.

El propósito de este estudio es, pues, investigar por qué ocurrieron estos fuertes cambios en las tasas de mortalidad en Chile, examinando detalladamente el contexto socioeconómico en el que tales cambios ocurrieron.

El análisis del contexto socioeconómico que se hizo en este estudio fue sólo parcial, por cuanto no consideró el contexto sociopolítico del país, las causas particulares que dieron origen a los profundos cambios macroeconómicos de la década de 1970, ni las políticas sociales específicas (de salud, por ejemplo) que hicieron posible los cambios observados (por ejemplo, en el monto y destino de los gastos en salud). El análisis detallado del contexto institucional del sector salud (administración, cobertura, localización) sería indispensable si la experiencia chilena en materias de salud se quisiera proponer a otros países.

Para conseguir los objetivos planteados en este estudio se hizo primero (Sección 3) un cuidadoso análisis de los datos que sobre producto, empleo, salarios, inflación, distribución del ingreso y gasto público social total, describían el contexto socioeconómico en el que ocurrieron los cambios en mortalidad. Una sección completa (Sección 4) se dedicó enteramente al análisis de la evolución, composición y destino del gasto público en salud. Luego, en base a los antecedentes ya obtenidos y a la literatura existente sobre el tema, se hizo un análisis de regresión múltiple con el objeto de cuantificar el impacto que varios factores han tenido en la reducción de la mortalidad entre regiones y a través del tiempo (de 1975 a 1982) en Chile.

Del análisis de los antecedentes socioeconómicos chilenos puede concluirse que Chile desde la década de 1960 ha experimentado un bajo crecimiento del producto per cápita, bajo crecimiento del empleo y de las remuneraciones reales. La década de 1970 se caracterizó, no obstante, por profundos cambios (caídas y subidas) en estos tres indicadores, cambios que describen la situación socioeconómica de 1973, la fuerte recesión de 1975, la recuperación económica de 1977-1981 y la fuerte recesión de 1982, 1983. El gasto público per cápita realizado en los sectores sociales (educación, vivienda, salud, trabajo) no pudo sustraerse a estos cambios presentando descensos en 1975 y 1976, recuperación de 1977 a 1981, y descenso luego en 1982 y 1983.

El gasto per cápita en salud para la década de 1970 presentó una evolución similar a la del gasto público per cápita social total. No obstante, de 1974 en adelante varió marcadamente el destino que tuvo dicho gasto: disminuyó relativamente el gasto en personal y especialmente en inversión y aumentó el gasto en transferencias y en bienes y servicios. La reducción relativa de gasto en personal pudo deberse en parte al cambio que ocurrió (ya desde 1965) en la estructura de contrataciones del sector salud (aumento relativamente más alto de auxiliares, enfermeras y matronas que de médicos) y en parte a una reducción de los salarios reales, en especial en 1973, 1975, 1982 y 1983.

La reducción en la inversión real pudo deberse al énfasis que dio el Ministerio de Salud a la atención primaria, para lo cual, aparte de concluir nuevas obras de infraestructura, emprendió la modernización, racionalización y readecuación de la infraestructura existente y la construcción de consultorios y postas de salud. El gasto en transferencias aumentó principalmente por el gasto realizado en el Programa Nacional de Alimentación Complementaria.

Si bien la disponibilidad de camas del Servicio Nacional de Salud y el número de personas empleadas varió sólo levemente de 1970 a 1980,

hubo un aumento apreciable en las consultas realizadas (a adultos, madres, niños y de urgencia) y en los egresos hospitalarios del sistema de salud. Esto, junto con la reducción en el promedio de días de estada en los hospitales, reflejó en parte el cambio en el tipo de atenciones prestadas (a la madre y al niño preferentemente) y en parte una mayor utilización de los recursos físicos y humanos existentes.

El gasto privado en salud (medido por el valor agregado de la salud privada de Cuentas Nacionales) creció entre 1960 y 1970, en 12 por ciento y entre 1970 y 1980 en 37.3 por ciento. Este gasto creció muy rápidamente a partir de 1977 y se vio fuertemente afectado, como era de esperarse, por la recesión de 1982 y 1983.

El contexto económico propiamente tal (producto, empleo, remuneraciones reales) es posible que no haya afectado directamente a la mortalidad (aunque sin conocer el impacto que los programas sociales han tenido sobre la distribución del ingreso es imposible definir el contexto socioeconómico apropiado). Sin embargo, es posible que estos factores hayan afectado a la mortalidad infantil in directamente: a través de la natalidad. La natalidad, tanto en Chile como en muchos otros países desarrollados y subdesarrollados, es procíclica en el corto plazo, no obstante que presenta una tendencia hacia el descenso en el largo plazo.

Los cambios ocurridos en el destino del gasto público en salud, con su énfasis en el cuidado de la madre y del niño y los cambios ocurridos en la educación de la madre, la natalidad y en la cobertura urbana de agua potable y alcantarillado, contribuyeron significativamente a la reducción de la mortalidad infantil en Chile entre regiones y a través del tiempo. El análisis de regresión (si bien presenta algunos problemas econométricos) llevó a concluir que: 1) Una de las fuentes de reducción en la tasa de mortalidad- infantil de todo Chile (que aparentemente no se habla presentado hasta 1979) fue la reducción en las diferencias regionales que muestran las tasas de mortalidad infantil en Chile. Esto se produjo con la reducción en las diferencias regionales que presentaban la natalidad, la participación en los programas de leche, las consultas médicas a los niños, las consultas de enfermeras y la cobertura urbana de agua potable y alcantarillado; 2) la reducción en la natalidad y los programas a las embarazadas (leche y consultas) son de los factores que más han contribuido a la reducción de la mortalidad infantil; 3) los programas a los niños (leche, consultas) han contribuido también, aunque en menor proporción que los programas a las madres, a la reducción de la mortalidad; 4) el aumento en la cobertura urbana de agua potable y alcantarillado, en especial este último, han contribuido significativamente a la reducción de las diferencias regionales que presentan las tasas de mortalidad infantil en Chile y a reducir las tasas a través del tiempo.

2 Evolución de las Tasas de Mortalidad en Chile 1960-1983

En 1960, Chile era uno de los países de más alta mortalidad en América Latina. Su tasa de mortalidad infantil de 120 por cada mil nacidos vivos era aún mayor que la de países de un menor grado de desarrollo socioeconómico (Cuadro 1).¹ Para 1970, Chile había logrado reducir apreciablemente las tasas de mortalidad. La infantil (o de menores de un año) se había reducido en 34 por ciento, la neonatal (o de los niños menores de 28 días) en 11 por ciento y la mortalidad general en un 30 por ciento. Para 1970, la mayoría de los países de América Latina habían reducido fuertemente sus tasas de mortalidad, por lo que Chile, a pesar de los grandes avances que había logrado, estaba todavía en ese año entre los países de mayor mortalidad de la región. En la década de 1970, se aceleró rápidamente la reducción de las tasas de mortalidad en Chile. Entre 1970

CUADRO 1 AMÉRICA LATINA: TASAS DE MORTALIDAD INFANTIL 1960-1980
(MUERTES DE MENORES DE UN AÑO POR MIL NACIDOS VIVOS)

	Tasas de cambio anual ^d								
	1960	1965	1970	1975	1980	1960-65	1965-70	1970-75	1975-80
Argentina	62.4	56.9	58.8	44.6 ^a	40.8 ^b	-1.8	+ 0.7	-3.4 ^e	-8.5 ^f
Colombia	99.8	82.4	70.4	55.0		-3.5	-2.9	- 4.8 ^e	
Costa Rica	68.6	69.3	61.5	37.1	22.9 ^c	+0.2	-2.3	-7.9	-9.6 ^g
Cuba	35.4	38.4	38.3	27.3	19.1 ^c	+ 1.7	0	-5.7	-7.5 ^g
Chile	120.3	95.4	79.3	55.4	31.8	-4.1	-3.4	-6.0	-8.5
Ecuador	100.0	93.0	76.6	57.5 ^a	64.4 ^b	-1.4	3.5	3.6 ^e	
Peru	92.1	74.0	65.1	53.8	50.5	-3.9	-2.4	-2.5	-6.1
Paraguay	90.7	83.6	93.8	84.9	91.4 ^b	-1.6	+ 2.4	-1.9	2.5 ^f
Uruguay	47.4	49.6	42.6	48.6	37.4	+ 0.9	-2.8	+ 2.8	-4.6
Venezuela	52.9	46.4	49.2	43.7	31.8	-2.4	+ 1.2	-2.2	-5.4

a Corresponde al año 1977.

b Corresponde al año 1978.

c Corresponde al año 1979.

d Cálculos del autor.

e Corresponde al cambio promedio anual entre 1970 y 1977.

f Corresponde al cambio promedio anual entre 1977 y 1978.

g Corresponde al cambio promedio anual entre 1975 y 1979.

Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS): *Las Condiciones de Salud en las Américas*, 1974, 1978 y 1982.

¹ Las comparaciones internacionales deben, sin embargo, tomarse con cuidado debido a los múltiples problemas que pueden tener las cifras de mortalidad de los diferentes países.

CUADRO 2 CHILE: TASAS DE MORTALIDAD NEONATAL, INFANTIL, DE MAYORES DE UN AÑO Y EXPECTATIVA DE VIDA AL NACER: AÑOS SELECCIONADOS DE 1955 A 1983

	Mortalidad Neonatal (menores de 28 años) (por 1.000 nacidos vivos)	Mortalidad infantil (menores un año) (por 1.000 nacidos vivos)	Mortalidad mayores de un año (por 1.000 habitantes)	Expectativa de vida al nacer ^b (años)
	1	2	3	4
1955	40.0	116.5	8.8	
1960	35.2	120.3	7.9	56.1
1965	33.5	95.4	7.3	57.6
1970	31.3	79.3	7.7	60.6
1975	24.8	55.4	5.9	64.2
1980	16.3	31.8	5.9	67.0
1983	10.4	21.0	5.5a	69.0 ^c
Cambio porcentual anual ^d				
1955-60	-2.4	+ 0.7	-2.0	
1960-65	-1.0	-4.1	-1.5	2.7
1965-70	-1.3	-3.4	+ 1.1	5.2
1970-75	-4.2	-6.0	-4.7	5.9
1975-80	-6.9	-8.5	0	4.4
1980-83	-12.1	-11.3	-3.4	3.0

a Se refiere a 1982.

b En períodos de 5 años; 1970-75 y 1975-80 son proyecciones (Mesa-Lago, 1983, tabla 7, pág. 58).

c Cálculo del autor basado en la cifra de Cuba para 1980 que tenía una tasa de mortalidad infantil de 19.6 y una de mortalidad general de 5,7 y cuya proyección de expectativa de vida era de 71.8 años (Mesa-Lago, 1983, tabla 7, pág. 57).

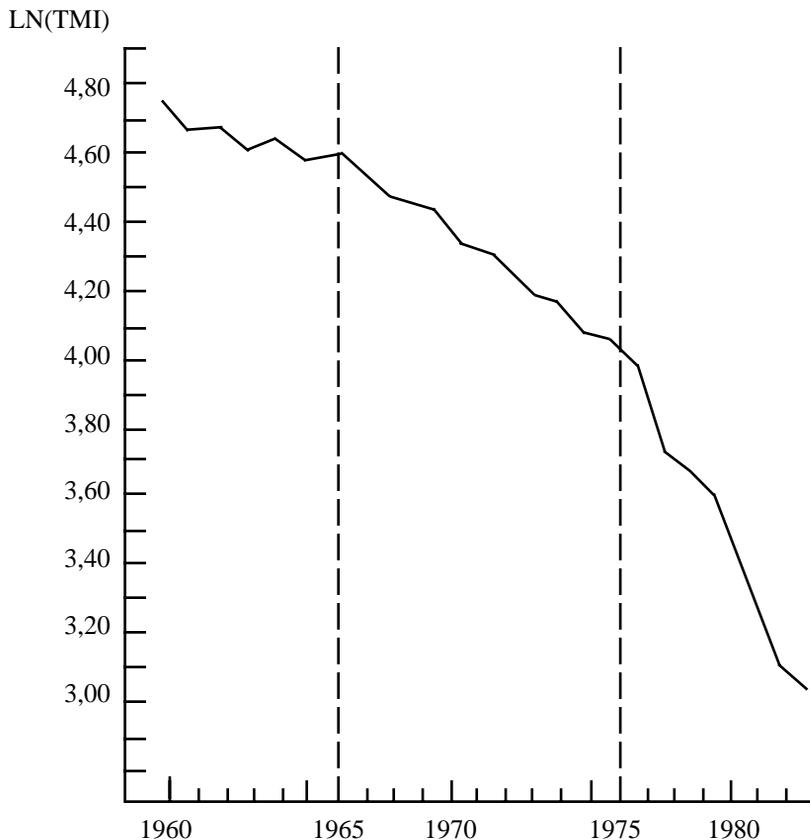
d Cálculos del autor.

e Se refiere al cambio en la tasa anual promedio entre 1980 y 1982.

f Cambio porcentual por período.

Fuente: Columnas 1 y 2 tomadas del Ministerio de Salud de Chile, *Anuario de Defunciones y Causas de Muerte* varios años; y del *Anuario de Atenciones y Recursos*, varios años. Columna 3 son cálculos del autor tomando el N° de defunciones total y restándole el N° de muertes de los menores de un año, informados por el Ministerio de Salud en las fuentes anotadas. Este resultado se divide por la población total de Chile al 30 de junio de cada año publicada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en *Demografía* 1982, pág. 1. La columna 4 es tomada de Mesa-Lago (1983) excepto el valor de 1983 cuyo cálculo se explica en la nota c.

GRÁFICO 1 EVOLUCIÓN DE LOS CAMBIOS PORCENTUALES EN LAS TASAS DE MORTALIDAD INFANTIL EN CHILE: 1960-1983



Fuente: En base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INED), *Demografía*, varios años. Los datos de 1982 y 1983 fueron tomados del Ministerio de Salud debido a que no estaban disponibles los del INE. Los datos del Ministerio de Salud son en los años anteriores (1960-1981) algo diferentes a los del INE debido a que usan distintos factores de corrección por subregistro de nacimientos. Para más detalles véase Raczyński-Oyarzo (1981). LN (TMI) es el logaritmo natural de la tasa de mortalidad infantil.

y 1980 la tasa de mortalidad infantil se redujo en 60 por ciento, la mortalidad neonatal en 48 por ciento y la mortalidad general en 23 por ciento (Cuadro 2). Los cambios más rápidos ocurrieron de 1975 a 1980 y de 1980 a 1983. La tasa de mortalidad neonatal que había descendido al 4.2 por ciento anual entre 1970 y 1975, descendió al 6.9 y 12.1 por ciento anual en 1975-1980 y 1980-1983. La tasa de mortalidad infantil tuvo descensos anuales similares. La mortalidad general cayó a una tasa anual más rápida (4.7 por ciento) entre 1970-1975 que en cualquier otro quinquenio.

Correspondiendo a estos descensos en las tasas de mortalidad hubo, entre 1960 y 1983, un aumento apreciable (de cerca de 13 años) en el número de años de vida que un niño chileno espera vivir al nacer. La mayoría de este aumento de años de vida ocurrió entre 1970 y 1983.

Los descensos en las tasas de mortalidad (con su consiguiente aumento en vida esperada al nacer) parecen haber ocurrido con intensidad similar en todas las regiones hasta 1979. Así, se habían preservado las grandes diferencias regionales que existen en las tasas de mortalidad chilena (Oyarzo (1983)). Los datos más recientes indican, no obstante, que las diferencias regionales en la mortalidad infantil se han reducido apreciablemente de 1980 a 1982.

Un análisis de los siete principales grupos de causas de muerte lleva a concluir que Chile se aproximó entre 1965 y 1982 a la estructura de causas de muerte de los países desarrollados. Alta proporción (27.6 por ciento en 1982) de muertes por enfermedades del aparato circulatorio (enfermedades cardiovasculares como patologías coronarias, accidentes vasculares cerebrales y la hipertensión arterial); alta proporción (16.8%) de muertes por tumores malignos (cáncer); y por accidentes y violencias (12.2 por ciento). Baja proporción (8.5 por ciento) de muertes por enfermedades del aparato respiratorio (neumonías y otras), por enfermedades perinatales (13.6 por ciento) y del aparato digestivo (8.6 por ciento). Una gran proporción de las muertes por enfermedades del aparato digestivo (cerca del 50 por ciento) corresponden a las producidas por la cirrosis hepática que se asocia en Chile, en gran medida, al beber excesivo crónico y al alcoholismo (Ministerio de Salud (1982), López (1984)).

¿A qué se han debido estos profundos cambios?; ¿se han debido a factores socioeconómicos?; ¿a cambios en el comportamiento de las familias, especialmente de las madres en sus hábitos de cuidado y crianza de los niños?; ¿a cambios en las políticas de gasto social en salud?; ¿a mejoras en los sistemas de agua potable y eliminación de excretas?; ¿a cambios en número de hijos que desean las parejas?

Seguramente que cada uno de estos factores ha contribuido separada o conjuntamente a producir el fuerte descenso ocurrido en la mortalidad en

Chile. Antes de entrar en el examen más detallado de la contribución que cada uno de ellos ha podido hacer al descenso de la mortalidad infantil, se describe en la próxima sección el con texto socioeconómico en el que ocurrieron tales cambios. El panorama socioeconómico que se presenta aquí es puramente descriptivo no intentando avanzar las causas de por qué esos cambios ocurrieron. Estos temas son objeto de aguda controversia en Chile y el lector encontrará en este estudio las referencias recientes más relevantes sobre el tema.²

3 El Contexto Socioeconómico Chileno: 1960-1983

Junto con los cambios ocurridos en la mortalidad, Chile ha visto también grandes cambios en su estructura económica y social. La proporción de la población que vive en centros urbanos creció entre 1960 y 1980 en 19 por ciento, la tasa de natalidad descendió en 37 por ciento, y la proporción de la población de más de 15 años que no sabe leer ni escribir bajó en 65 por ciento entre los mismos años (Cuadro 4).³

También ocurrieron cambios significativos en los niños matriculados en educación prebásica (4 y 5 años de edad), los que aumentaron entre 1960 y 1980 en 376 por ciento; y en los matriculados en educación media y superior que aumentaron en 148 y 348 por ciento, respectivamente.⁴ Los cambios más importantes en educación prebásica y media sucedieron en la década de 1970. Los cambios más grandes en la educación superior ocurrie-

² Tampoco se discute aquí si la mortalidad infantil es o no un buen indicador del estado de salud de una población. El enfoque de este estudio es más bien que el reducir la mortalidad infantil constituye de por sí un tremendo ahorro de recursos (consumo extra de las madres y de los niños que mueren), un tremendo ahorro de sufrimientos y angustias, y el aumento en la vida esperada al nacer que ello trae tiene muchas consecuencias: i) induce a los padres y al estado a invertir más en el capital humano de los niños (salud, educación, recreación); ii) reduce el número de nacimientos que desean las parejas, entre otras consecuencias.

³ Los datos de analfabetismo en Chile son tomados de Arellano (1983).

⁴ Si a los niños en prebásica de 4 y 5 años se suman los menores de 4 años en preescolares del Ministerio de Educación, de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (Junji), de la Fundación de Ayuda a la Comunidad, y de preescolares privados, el aumento de los niños que reciben alguna educación prebásica ha sido aún mayor. Si se agregan todos estos datos, los niños en educación prebásica fueron en 1970, 60.360; en 1975, 124.697; en 1980, 195.310; y en 1982, 213.009. Así, la educación prebásica aumentó entre 1970 y 1980 en 224 por ciento, bastante más que el aumento de 115 por ciento que experimentó, entre los mismos años, la matrícula de los niños entre 4 y 5 años. (Estos datos son cálculos del autor en base a información proporcionada por la Superintendencia de Educación.)

ron en la década de 1960, donde la matrícula creció en 19,6 por ciento, y de 1970 a 1975, donde creció en 18,2 por ciento.⁵

CUADRO 3 CHILE: SIETE PRINCIPALES GRUPOS DE CAUSAS DE MUERTE, 1965-1982 (TASAS POR MIL HABITANTES Y PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE CADA CAUSA DE MUERTE EN EL TOTAL)

Grupos de Causa de Muerte	1965		1970		1975		1980		1982	
	Tasa por mil habit.	Part. porc.								
Aparato circulatorio	114.4	10.8	135.6	15.2	153.8	21.1	176.8	26.6	171.3	27.6
Tumores malignos	108.0	10.2	108.2	12.2	102.4	14.1	102.0	15.4	104.5	16.8
Accidentes y violencias	90.9	8.5	86.8	9.7	73.9	10.2	78.7	11.9	76.0	12.2
Aparato respiratorio	187.4	17.6	145.1	16.3	87.8	12.1	63.3	9.9	52.5	8.5
Síntomas y estados morbosos mal definidos	62.5	5.9	48.7	5.5	77.6	10.6	63.3	9.6	53.7	8.7
Aparato digestivo	128.7	12.1	102.4	11.5	50.1	6.9	54.1	8.1	53.3	8.6
Perinatales	147.6	13.9	76.3	8.6	43.6	6.0	28.6	4.3	22.3	3.6

Fuente: Ministerio de Salud, *Anuario de Defunciones y Causas de Muerte* 1965, 1970 y *Anuario de Atenciones y Recursos* 1982 (Anexo de Indicadores Biodemográficos).

⁵ No se calcula el crecimiento ocurrido en la educación básica porque es difícil de interpretar. Según la fuente del Cuadro 4, ya en 1960 el número de matriculados en educación básica era mayor que la población en edad de educación básica debido a que entre los matriculados se incluyen repitentes y rezagados. De esta manera, un aumento en el número de matriculados puede ocurrir por: i) un aumento en la cobertura del sistema; ii) un aumento de la población en edad de educación básica; iii) un aumento en los repitentes o rezagados. Una disminución en matriculados, como la ocurrida a partir de 1975 puede suceder por reducción en cobertura, reducción en la población en edad, o por disminución de repitentes o rezagados. Los antecedentes disponibles indican que la población en edad de educación básica se ha reducido recientemente en Chile, pero no hay antecedentes completos de la evolución de la repitencia y deserción de la educación básica pública y privada en Chile para años recientes.

Entre 1960 y 1980 ha aumentado también rápidamente la población urbana cubierta con los servicios de agua potable, alcantarillado y luz eléctrica.⁶ Los mayores aumentos ocurrieron en la década de 1970, particularmente entre 1975 y 1980. La cobertura de agua potable (urbana) creció a una tasa anual promedio de 1.3 de 1960 a 1970, de 3.7 por ciento entre 1970 y 1980, y de 4.8 por ciento anual entre 1975 y 1980. La evolución es similar para la cobertura de alcantarillado, aunque los aumentos anuales son mayores: 2.2 por ciento de 1960 a 1970; 11.7 por ciento de 1970 a 1980; y 10.1 por ciento anual entre 1975 y 1980.

Estos cambios de largo plazo (en migración, natalidad, educación, cobertura de agua potable, alcantarillado y luz eléctrica) ocurrieron en un contexto de lento crecimiento del producto per cápita (2.2 por ciento anual entre 1960 y 1970 y 0.8 por ciento anual entre 1970 y 1980), lento crecimiento del empleo (1.9 entre 1960 y 1970 y 1.3 entre 1970 y 1980), lento crecimiento de los salarios reales (0.8 por ciento anual entre 1960 y 1970 y 0.1 por ciento anual entre 1970 y 1980) (Cuadro 5).

Los cambios más bruscos en estas tres variables ocurrieron en la década de 1970. El producto per cápita, empleo y remuneraciones reales crecieron fuertemente en 1971 (7.1; 3.2, y 19.2 por ciento, respectivamente) pero empezaron a caer en 1972, continuando su descenso hasta 1975. De 1976 a 1981 se recuperaron rápidamente para luego descender en 1982 y 1983.

Las caídas más fuertes del producto per cápita chileno ocurrieron en 1973 (-7.1), en 1975 (-14.4) y en 1983 (-15.8). Las más fuertes en empleo fueron en 1974 (-3.7), 1975 (-2.1) y 1982 (-9.1).⁷ Las caídas más fuertes en las remuneraciones reales, por su parte, ocurrieron en 1972 (-19.9); 1973 (-47.4) y 1983 (-10.7). La caída de los salarios en 1973 llevó a éstos a su nivel más bajo (a la mitad del nivel de 1970) siendo incluso su nivel menor al que ellos tenían en 1960. A pesar de los fuertes aumentos anuales que experimen-

⁶ Las cifras presentadas aquí provienen del Servicio Nacional de Obras Sanitarias (Sendos). No coinciden con las que presenta el Banco Central en sus Indicadores Económicos y Sociales 1960-1980 para los años 1960 y 1970 y que corresponden a los datos de los Censos de población y vivienda de esos años. Se tomaron los datos de Sendos debido a que éstos se calculan en base al número de suscriptores de estos servicios, tienen información de cobertura por regiones, y la serie se ha calculado con una metodología uniforme. Desafortunadamente no se incluye información similar para el área rural.

⁷ Estas caídas en el número de personas empleadas junto al aumento anual de la fuerza de trabajo llevaron a un muy alto desempleo de 1975 en adelante. Existen numerosos estudios que examinan las posibles causas del desempleo en Chile. Véase entre otros, Castañeda (1983 y 1984), Riveros (1984), Meller (1984), Tockman (1984), Sanfuentes (1983).

CUADRO 4 CHILE: POBLACIÓN URBANA Y RURAL, TASA DE NATALIDAD, MATRICULADOS Y POBLACIÓN CUBIERTA CON AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y ELECTRICIDAD, 1960-1982

	% Urb.	Pobl. rural	Tasa natalidad*		N° matrículas (miles)			Pobl. urb. cubierta (%)		
			1	2	3	4	5	6	7	8
1960	68.2	31.8	37.8	27.6	1,197.2	259.3	26.0	58.8	25.4	68.7
1970	75.2	24.8	26.8	59.0	2,078.9	308.7	77.0	66.5	31.1	77.1
1975	78.3	21.7	24.6	93.0	2,404.7	535.4	147.0	73.8	44.8	
1980	81.1	18.9	22.2	127.2	2,286.0a	632.0a	119.0a	91.4	67.4	
1982	81.0	19.0	23.9	131.5	2,169.8	643.4	116.5	92.1	70.0	
Annual percentage changes										
1960-70	1.0	-2.2	-2.9	11.4	c	1.9	19.6	1.3	2.2	12.2
1970-80	0.8	-2.4	-1.7	11.6	c	10.5	5.5	3.7	11.7	
1970-75	0.8	-2.5	-1.6	11.5	c	14.7	18.2	2.2	8.8	
1975-80	0.7	-2.5	-1.9	7.3	c	3.6	-3.8	4.8	10.1	
1980-82	-0.0	+0.0	+3.8	1.7	c	0.9	-1.0	0.4	1.9	

* Por 1.000 habitantes.

a Cálculos del autor en base a datos no publicados de la Superintendencia de Educación
b Corresponde 1965.

c Para la educación básica no se calcula el crecimiento anual debido a que ya para 1960 el número de matriculados era mayor que la población en edad de educación básica, debido en parte a la repitencia. Por tanto los cambios se deben en parte al aumento en cobertura real (alta desde 1960) y en parte a cambios en la repitencia. Para los otros niveles de educación es probable que los cambios se deban principalmente a aumentos en la cobertura. Prebásica incluye sólo niños de 4 y 5 años; otros niveles, niños y adultos.

Fuente: Columnas 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 tomadas del Banco Central de Chile (1982), págs. 264 y 275; los cambios porcentuales anuales de las mismas columnas son cálculos del autor. Las columnas 8 y 9 son datos no publicados del Servicio Nacional de Obras Sanitarias (Sendos), Departamento de Informática y Estadística. La columna 10, Banco Central de Chile (1983), pág. 265 y corresponde a disponibilidad urbana y rural.

taron las remuneraciones reales en 1974, 1976 y de 1978 a 1981, sólo en este último año (1981) eran los salarios reales iguales a los de 1970.⁸

Por su parte, la inflación de ser relativamente baja de 1960 a 1970 (26 por ciento anual promedio) creció rápidamente en 1972 (108.2 por ciento) llegando a su nivel más alto en 1974 (513 por ciento). A partir de 1975, la inflación se redujo fuertemente hasta llegar al 10 por ciento en 1982.

Aparte de estos cambios en las variables macroeconómicas (resultado de los profundos cambios ocurridos en la organización económica social chilena de 1970 en adelante y de los cambios ocurridos en la situación económica mundial en estos años), hubo también cambios importantes en la distribución del ingreso, y en la evolución, composición y destino del gasto público y fiscal social.⁹

En cuanto a la distribución del ingreso, los antecedentes disponibles para el Gran Santiago (en base a las Encuestas de Ocupación y Desocupación que realiza el Departamento de Economía de la Universidad de Chile), indican que la proporción del ingreso familiar total percibida por el 40 por ciento más pobre de las familias encuestadas varió marcadamente entre

⁸ Existen varios problemas para el cálculo de los salarios reales en Chile: 1) desde enero de 1970 a abril de 1976 no existe información mensual sobre remuneraciones nominales; para este período el Instituto Nacional de Estadísticas calcula un índice promedio anual que corresponde al promedio de los meses de enero, abril, julio y octubre. En épocas de fuerte inflación como ocurrió en Chile de 1972 a 1977, los promedios trimestrales (que implícitamente suponen el salario nominal constante por tres meses) introducen errores si los reajustes salariales ocurren en meses diferentes o con una periodicidad mayor. Una forma de reducir estos errores es la seguida por Cortázar (1980) para el período 1970-1976. Los datos publicados de Cortázar excluyen el período 1970-1974 que hubiera sido importante para determinar la evolución real de los salarios en esos años, 2) el Índice de Precios al Consumidor del INE fue corregido por Yáñez (1978), para el período 1970-1974 y por Cortázar-Marshall (1980) para el período 1975-1978. Estas correcciones se tuvieron en cuenta para calcular el índice de precios corregido con el que se deflactó el índice de sueldos y salarios (promedio anual) del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

⁹ Existe bastante discusión en Chile sobre el efecto que la política de estabilización seguida en el país de 1975 en adelante tuvo sobre el producto, empleo, salarios e inflación, y sobre la distribución del ingreso. La discusión se centra particularmente en si los factores internos (política macro-económica doméstica) o los factores externos (particularmente adversos a Chile en 1975, 1982 y 1983) tuvieron el mayor peso en la explicación de la fuerte recesión chilena de esos años. No siendo el propósito de esta sección entrar en esta discusión, se refiere al lector a trabajos específicos sobre estos temas. Véase por ejemplo, entre varios otros, a Harberger (1982), Sjaastad (1984), Foxley (1983), Edwards (1982), Wisecarver (1983), Ffrench-Davis (1983).

CUADRO 5 INDICADORES AGREGADOS DE LA ECONOMÍA CHILENA (PRODUCTO, EMPLEO, INFLACIÓN, REMUNERACIONES, DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, GASTO SOCIAL)

	Producto per cápita (Mill. \$ 1977)	Tasa de crecimiento anual	Número personas ocupadas ^a (miles)	Tasa de crecim. anual	Tasa de desempleo	Tasa de inflación ^b
	1	2	3	4	5	6
1960	24.666		2.317,2		7,1	11,6
1970	30.221	2,2 ^d	2.766,1	1,9 ^d	5,7	32,5
1971	32.353	7,1	2.856,0	3,2	3,8	26,7
1972	31.423	-2,9	2.907,8	1,8	3,1	108,2
1973	29.182	-7,1	2.891,2	-0,6	4,8	453,8
1974	28.980	-0,7	2.784,7	-3,7	9,2	513,1
1975	24.817	-14,4	2.727,3	-2,1	13,5	379,2
1976	25.255	1,8	2.705,0	-0,8	15,9	232,8
1977	27.274	8,0	2.796,8	3,4	14,2	113,8
1978	29.015	6,4	2.891,5	3,4	14,2	50,0
1979	30.887	6,5	3.000,4	3,8	13,8	39,5
1980	32.730	6,0	3.122,1	4,1	11,8	35,1
1981	34.021	3,9	3.269,3	4,7	10,9	19,7
1982	28.654	-15,8	2.971,5	-9,1	20,4	9,9
1983	27.950 ^f	-2,5 ^f	3.091,2	4,0	18,6	27,3

- a Incluye a las personas en el Programa de Empleo Mínimo (PEM) y el Programa para Jefes de Hogar (POJH) que se declaran ocupados en las Encuestas de Ocupación y Desocupación.
- b Para 1960 y 1970 tomadas del IPC del INE; para 1971-1974 tomadas de Yáñez (1980) del IPC corregido; para 1975-1978 tomadas de Cortázar-Marshall (1980); para 1980-1983 cambio en el IPC del INE.
- c Se calcula dividiendo el Índice de Sueldos y Salarios Nominal (promedio anual) por el Índice de Precios al Consumidor construido en base a la nota b.
- d Promedio simple anual en la tasa de crecimiento entre 1960 y 1970.
- e Promedio de la participación de este grupo en 1958 (13,7%) y 1964 (13,1%).
- f Cálculos del autor suponiendo una caída del producto para este año de 0,8 por ciento y con la población estimada por el INE para junio de 1983 (sin corregir con los datos del Censo 1982).

Indice de remunerac. reales ('70=100) ^c 7	Tasa de crecimiento anual 8	Particip. ingreso fam. 40% más pobre Gran Stgo. (%) 9	Gasto públ. social per cáp. (pesos '78) 10	Gastos públ. salud per cáp. (pesos '78) 11	Gasto social tot. per cáp. (pesos '78) 12
55,7		13,4 ^e			
100,0	0,8	11,5	5032	1380	9424
119,2	19,2	12,3			
95,5	-19,9	13,4			
50,2	47,4	13,0			
61,2	21,9	13,7	5101	1360	8040
59,5	-2,8	12,8	4262	1242	7281
75,1	26,2	10,3	3822	1196	6436
76,0	1,2	10,8	4556	1260	7584
80,9	6,4	11,1	4366	1283	7424
85,7	5,9	11,1	4354	1414	7604
93,2	8,8	10,9	4611	1475	8222
101,5	8,9	11,2	5480	1461	9094
101,3	-0,2	10,0	5423	1440	9910
90,5	-10,7	10,1	4608	1254	8499

Fuente: Columnas 1 y 2 Banco Central de Chile (1983); Columnas 3, 4 y 5 Castañeda (1984); Columnas E, 7 y 8 cálculos del autor en base a notas b y c; Columna 9 Riveros (1984) y Heskia (1979). Columna 10, cálculos del autor en base Metodología Marshall (1981): incluye educación, salud, trabajo, vivienda y urbanismo, otros servicios y gasto social con FNDR y Fondo Social (Deflactor implícito PGB). Columna 11, cálculos en base a Columna 3 Cuadro 8. Columna 12 incluye columna 10 más Seguridad Social.

1960 y 1983. Esta proporción de ser el 13.1 por ciento en 1964, bajó al 11.5 por ciento en 1970; subió luego en 1971 y 1972 y se mantuvo alta en 1973 (13.0) y 1974 (13.7). La proporción cayó fuertemente durante la recesión de 1975-1976, se recuperó de 1977 a 1981, manteniéndose alrededor del 11 por ciento en cada uno de estos años. Con la recesión de 1982 y 1983, la proporción cayó de nuevo a niveles similares a los observados en 1976.¹⁰

El gasto público social per cápita tampoco pudo sustraerse a los fuertes cambios ocurridos en la economía. En 1974 era casi igual al gasto de 1970 (aunque seguramente creció en 1971-1973), se redujo fuertemente en 1975 y 1976, y se recuperó luego en 1977. Entre 1980 y 1981 el gasto social per cápita era similar al gasto en 1970.¹¹

El gasto per cápita en salud, que es el que más interesa desde el punto de vista de este estudio, siguió una tendencia similar a la del gasto per cápita total. Cayó en 1975, 1976 pero se recuperó más rápidamente alcanzando, entre 1978 y 1979, el nivel que dicho gasto tenía en 1970. En 1980 llegó a su nivel más alto en que el gasto público en salud per cápita en ese año era un 6.9 por ciento mayor que el de 1970. Estas cifras merecen un detallado análisis y es el que se emprenderá en la sección que sigue.

4 La Evolución y Composición del Gasto Público en Salud

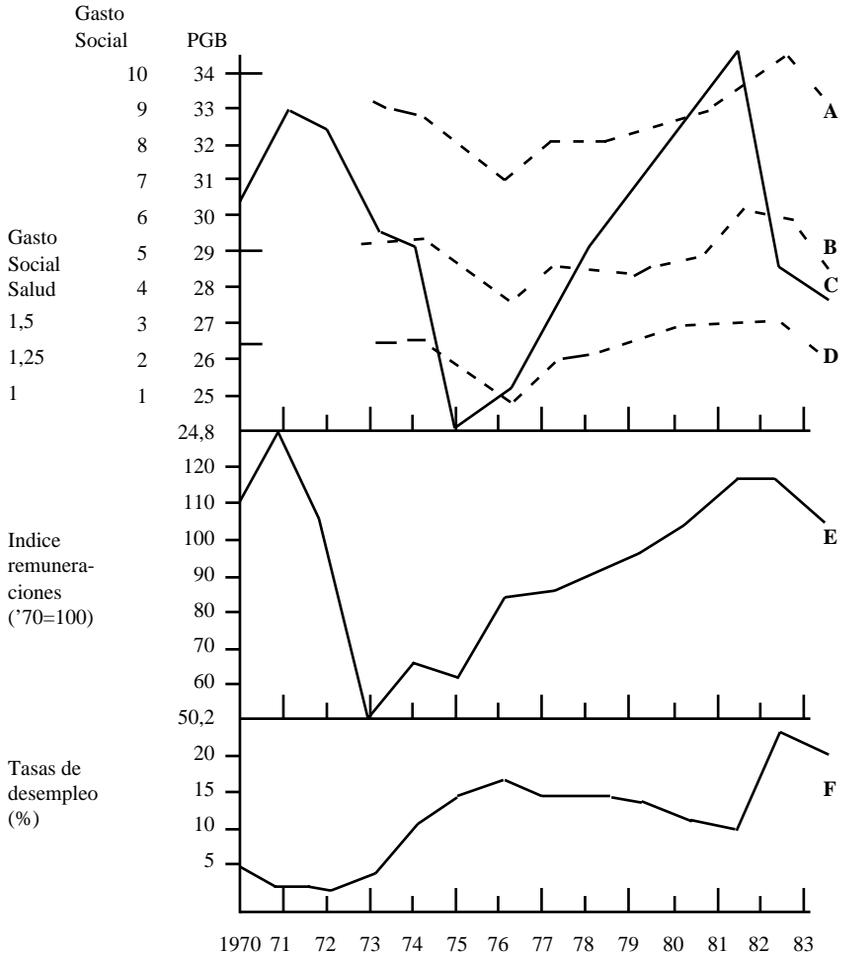
Debido a que la magnitud y evolución del gasto público y fiscal en salud han sido objeto de aguda controversia en Chile, se examinan en esta

¹⁰ Estos datos son recogidos con una metodología uniforme desde 1957. Deben tratarse con cuidado, sin embargo, porque no son tomados de una encuesta específica de ingresos (donde se incluyan preguntas que chequeen la validez interna de la información) sino de una cuyo objetivo principal es medir la ocupación y desocupación en el Gran Santiago. Estos datos no representan necesariamente la evolución de los ingresos del 40 por ciento más pobre de la población de todo Chile. Porque: 1) Desde los primeros estudios de migración se encontró que la migración a las ciudades tiende a empeorar la distribución de ingresos de los centros de atracción y a mejorar la de las zonas desde donde emigran las personas; 2) Los datos no incluyen las transferencias en dinero o especie que realiza el gobierno hacia este grupo de personas. Desafortunadamente no existen estudios recientes para Chile que investiguen cuál ha sido el impacto redistributivo del gasto social. Para un estudio reciente sobre este tema, véase Rodríguez (1984).

¹¹ Se construyeron dos series de gasto social per cápita: la primera incluye los gastos en educación, salud, vivienda, seguridad social y otros siguiendo la metodología de Marshall más el gasto total hecho con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y el Fondo Social (FS). La segunda es igual a la primera pero excluye seguridad social. (Los datos de población son los publicados por el INE para el 30 de junio de cada año, sin ajustar con los resultados del censo de población de 1982.)

GRÁFICO 2 PRODUCTO PER CÁPITA, GASTO PÚBLICO SOCIAL TOTAL Y EN SALUD, REMUNERACIONES REALES Y TASA DE DESEMPLEO: 1970-1983

(Miles \$ 78)



- A Gasto Social Total per cápita (Educación, Salud, Vivienda, Trabajo, Otros, Seguridad Social)
- B Gasto Social per cápita. (Excl. Seguridad Social).
- C PGB per cápita.
- D Gasto Público Salud per cápita (1983 no incluye FNDR ni FS).
- E Salarios Reales.
- F Tasa de desempleo.

Fuente: Datos del Cuadro 5

sección detalladamente cada una de las cifras publicadas tratando de descubrir dónde están las diferencias. La conclusión a que se llega es la de que las diferencias radican principalmente en los deflatores usados y no en las cifras nominales de las diferentes fuentes. También se examina la composición de dicho gasto observándose que se ha reducido la proporción destinada a personal e inversión incrementándose la de transferencias y bienes y servicios. Finalmente se examina la evolución del valor agregado de salud privada. Se nota que mientras éste creció entre 1960 y 1970 en 12 por ciento, entre 1970 y 1980 creció en 37.3 por ciento, crecimiento que ocurrió principalmente de 1977 en adelante y que se detuvo en 1982 y 1983.

4.1 La Evolución del Gasto Público y Fiscal en Salud¹²

Es bastante difícil establecer la evolución real del gasto público y fiscal en salud para años anteriores a 1970. De 1970 en adelante existe información sobre gasto público proporcionada por el Ministerio de Salud y por Marshall (1981). Para el gasto fiscal la información es proporcionada por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

La información sobre gasto público de las dos fuentes señaladas (Ministerio de Salud, Marshall (1981)) difiere marcadamente. El gasto real entre 1970 y 1979 habría crecido en 124 por ciento según el Ministerio de Salud, mientras que según Marshall habría permanecido igual entre los mismos años. Un análisis minucioso de las cifras indica, no obstante, que las diferencias pueden explicarse principalmente por las diferencias que existen en los deflatores que cada uno usa y no en las cifras en pesos de cada año (Cuadros 6 y 7).¹³ El Ministerio de Salud usa como deflactor el

¹² Gasto público en salud es el realizado por todas las instituciones públicas del sector salud (Subsecretaría de Salud; Fondo Nacional de Salud (Fonasa), parte administrativa; Sistema Nacional de Salud (SNSS); Instituto de Salud Pública; Central de Abastecimiento y el Programa de Alimentación Complementaria (PNAC); Sociedad Constructora de Establecimientos Hospitalarios; y el Consejo Nacional para la Alimentación y Nutrición (Con pan). Este gasto se financia con el aporte fiscal, ingresos propios por venta de servicios y por aportes de la seguridad social. El gasto fiscal corresponde al aporte que hace el fisco a todas las instituciones centralizadas del sector salud.

¹³ A las cifras de Marshall se agregan los aportes patronales y los gastos financiados con el Fondo de Desarrollo Regional (FNDR) y el Fondo Social (FS) incluidos en los datos del Ministerio de Salud. La serie construida por Marshall es para los años 1969, 1970 y de 1974 a 1979. Los datos de 1980 a 1983 fueron calculados por el autor siguiendo la misma metodología. Estos cálculos difieren de los hechos por Foxley-Raczynski (1983) que muestran una caída en el gasto de 1980 en relación a 1979.

Índice de Precios al Consumidor (IPC) del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) v Marshall un deflactor compuesto construido por él mismo. Debido a los problemas que tanto el índice de precios al consumidor del INE como el índice de precios de Marshall pueden tener para reflejar la evolución de los precios específicos de las atenciones de salud y de los servicios contratados para prestarlas, se construyó un índice compuesto por el deflactor implícito del valor bruto de la producción de salud pública y privada.¹⁴ Este índice puede reflejar más apropiadamente la evolución de los precios controlados del sector.¹⁵

Usando este índice compuesto, el gasto público real creció entre 1970 y 1979 en 24,4 por ciento si se toma la serie nominal del Ministerio de Salud, y en 13,4 por ciento si se toma la de Marshall corregida. Para los años siguientes (1980-1983) las diferencias son aún menores (Cuadro 8). El gasto público real según la serie nominal del Ministerio de Salud estuvo siempre por encima (excepto en 1977) del gasto de 1970; creció rápidamente a partir de 1978, llegando a su nivel más alto en 1981. En este año el

¹⁴ El Índice de Precios al Consumidor del Instituto Nacional de Estadísticas ha sido “corregido” por Yáñez (1978) para el período 1970-1974 y por Cortázar Marshall (1980) para los años 1975-1978.

¹⁵ El índice se compone del 70 por ciento del deflactor implícito del valor bruto de la producción de salud pública y el 30 por ciento del deflactor implícito del valor bruto de la producción de la salud privada según las Cuentas Nacionales de Chile. Estas proporciones difieren de las proporciones implícitas en el deflactor de salud (total) de Cuentas Nacionales que son de cerca de 40 por ciento para salud pública y 60 por ciento para salud privada. La razón para que en las Cuentas Nacionales figure con menor peso la salud pública es la de que ésta incluye, según explicaciones de la División de Cuentas Nacionales del Banco Central, únicamente las prestaciones del Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS). El resto de prestaciones se incluye en el sector privado. El deflactor implícito del valor bruto de la producción de salud pública se obtiene dividiendo el gasto en personal y en bienes y servicios hecho por el SNSS por el valor real de la producción bruta. Esta se obtiene multiplicando el número de atenciones prestadas en cada año por el precio que ellas tenían en el año base (1977). De forma similar se obtiene el deflactor implícito para la salud privada. Estos deflactores tienen, pues, los problemas comunes a la mayoría de los índices de precios: no tienen en cuenta cambios en el tipo de atenciones prestadas que pueden ocurrir desde el año base, como tampoco los cambios en calidad que puedan presentarse. La razón para escoger la ponderación (0,70; 0,30) de salud pública y privada es la de que si se suman el gasto en personal y en bienes y servicios y el gasto en libre elección (curativa Sermena), que constituyen entre el 75 y 80 por ciento del gasto público total, entre el 14 y el 33 por ciento corresponde al sistema de libre elección entre 1976 y 1982. La ponderación del 30 por ciento para el sector privado, por tanto, sobreestima el crecimiento del índice para algunos años (dado que los precios han crecido más en el sector privado que en el público) pero está bastante cerca de la ponderación observada de 1979 a 1983. Es en estos años donde crece mucho más rápido el deflactor de salud privada que el de salud pública, según la información (no pública) de la División de Cuentas Nacionales del Banco Central.

gasto era un 26.4 superior al realizado en 1970. En 1982 y 1983 el gasto se redujo fuertemente en relación a 1981. El gasto fiscal creció rápidamente entre 1970 y 1974 y descendió entre 1974 y 1978. En 1980 presentó su nivel más alto (26 por ciento más que 1970) y descendió en 1982 (7.3 por ciento en relación a 1981).

4.2 El Destino del Gasto Público y Fiscal en Salud

Debido a que el Ministerio de Salud no presenta desagregación del gasto, debió usarse la información de Marshall que desagrega el gasto en personal, bienes y servicios, transferencias e inversión (Cuadros 9 y 10).¹⁶

De acuerdo a estos datos la composición del gasto público en sus diferentes rubros varió significativamente entre 1970 y 1983. El gasto en personal y, en mayor medida, el gasto en inversión perdieron importancia, mientras que el gasto en bienes y servicios y principalmente el gasto en transferencias crecieron apreciablemente en estos años.

4.2.1 El Gasto en Personal

El gasto en personal sobrepasó el nivel de gasto de 1970 en 1974 y de 1978 a 1981. En 1982 y 1983 el gasto en personal estuvo por debajo del nivel alcanzado en 1970. Esta tendencia hacia un lento crecimiento o reducción del gasto en personal (en relación a 1970) puede explicarse en parte por el cambio que ha experimentado la estructura de profesionales empleados por el Ministerio de Salud; y en parte por la caída en las remuneraciones que ocurrió en Chile en 1973, 1975, 1982 y 1983.¹⁷ La fuerte caída que sufrió el gasto en 1982, no obstante, es muy probable que se deba a una fuerte reducción de los salarios del sector (mayor que la experimentada por otros sectores) puesto que el índice global de remuneraciones cayó solo levemen-

¹⁶ A las cifras de inversión de Marshall se le suman las realizadas por el Fondo de Desarrollo Regional (FNDR) y Fondo Social (FS) que no se incluyen en Marshall. Para convertir las cifras nominales en reales se usan varios deflatores de cuentas nacionales como se explica en el Cuadro 9. Por tanto, el gasto público total de este cuadro no coincide con el presentado en el Cuadro 8 donde se usa el deflactor compuesto de valor bruto de la producción de salud pública y privada, pero no hay severas diferencias entre un total y otro.

¹⁷ Debe mencionarse que sólo en 1981 se recuperó el nivel de salarios reales de 1970, después de la extraordinaria caída que éstos experimentaron en 1973.

te en 1982 y hubo un aumento del 3.2 en el personal ocupado en el sector entre 1980 y 1982.¹⁸

La tendencia observada en la estructura de contrataciones desde 1965 en Chile ha sido la de aumentar proporcionalmente más la dotación de tecnólogos médicos, enfermeras, nutricionistas y matronas y en menor proporción la de médicos. Esta tendencia se enfatizó en 1975-1980 en que la dotación de médicos cayó en tanto que la de personal paramédico y auxiliar siguió aumentando. En 1981 y 1982 hubo un aumento significativo en el número de médicos empleados con un pequeño crecimiento del personal paramédico y auxiliar (Cuadro 11).

4.2.2 El Gasto en Bienes y Servicios

El gasto en los bienes y servicios que emplea el sector salud para prestar los diversos tipos de atenciones, si bien presentó variaciones importantes año a año, creció significativamente con respecto a 1970 de 1978 en adelante. El gasto en 1978 era un 32.5 por ciento más alto que el de 1970, porcentaje que después de algunas fluctuaciones llegó a ser de 50.2 por ciento en 1982 (Cuadro 10).¹⁹

El destino de este gasto a juzgar por el tipo de consultas médicas y no médicas prestadas, por la disponibilidad de camas de diversas especialidades, junto con los egresos hospitalarios y el promedio de días de estada, ha variado marcadamente de 1970 a 1982. Las consultas médicas (no de urgencia) que crecieron más rápidamente en el periodo fueron, en su orden, las consultas maternas (119.4 por ciento), las consultas a los niños (53 por ciento) y las de adultos (43.1 por ciento) (Cuadro 12). Para producir estas atenciones el sector salud destinó una proporción cada vez mayor de sus camas hospitalarias disponibles a obstetricia y pediatría reduciendo las de fisiología, otras especialidades y medicina (Cuadro 13).²⁰

¹⁸ Esta mayor caída estaría justificando el aumento que el Ministerio de Salud se propone hacer en 1984.

¹⁹ Existen bastantes dificultades para encontrar un deflactor apropiado. Buena parte de los bienes y servicios son importados (con pocos o nulos sustitutos nacionales), por lo que la devaluación del peso tiene un impacto directo e inmediato en los precios en pesos.

²⁰ Es necesario recordar que las camas hospitalarias referidas aquí corresponden sólo a las camas del Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS). Se excluyen las camas de hospitales y clínicas privados, de las Fuerzas Armadas y de los establecimientos del Comité para la Nutrición Infantil (Conín). Los establecimientos de Conín han aumentado de 11 en 1977 a 28 en 1982 contando en este último año con cerca de 1.200 camas (datos publicados en Foxley-Raczynski (1983) citando como Mente primaria a Conín).

CUADRO 6 CHILE: GASTO PÚBLICO TOTAL EN SALUD SEGÚN VARIAS FUENTES: 1969-1983
(CIFRAS EN MILLONES DE PESOS CORRIENTES DE CADA AÑO)

Años	Gasto Públ. según Minist. de Salud	Gasto Públ. en Salud según metodología de Marshall (1981)	Fondo de Desarrollo Regional (FNDR) en Salud	Fondo social (FS) en Salud	Aportes patronales	Gastos según Marshall (1981) corregido	Gasto Mín. Sal. Gasto corr. (1)/(6)
	1	2	3	4	5	6	7
1969	—	1,9	—	—	—	1,9	—
1970	3,3	3,1	—	—	—	3,1	1,06
1974	301,9	252,7	—	—	—	252,7	1,19
1975	1.143,1	991,8	1,536	—	—	993,3	1,15
1976	3.699,8	2.890,8	37,33	—	253,2	3.181,3	1,16
1977	8.061,3	7.382,3	73,55	—	554,3	8.010,2	1,01
1978	14.449,8	12.978,8	138,21	—	648,3	13.765,3	1,05
1979	23.173,7	18.870,4	217,2	—	783,0	19.870,6	1,17
1980	31.140,9	27.000,9	191,8	129,2	890,6	28.212,5	1,10
1981	38.860,3	35.518,6	307,7	324,2	523,5	36.674,4	1,06
1982	42.814,5	41.416,5	112,3	15,2	372,7	41.916,7	1,02
1983	44.824,0	43.759,3	—	—	424,3	44.183,6	1,01

Fuente: Columna 1 obtenida de Odeplán (1983), cuadro 12, pág. 75, citando como fuente primaria al Ministerio de Salud. Las cifras de 1974, 1982-83 fueron proporcionadas directamente por la División de Finanzas del Ministerio de Salud. Odeplán (1983) presentaba para 1982 la cifra provisoria de 39.593 millones de pesos de ese año. Las cifras reales de la fuente fueron convertidas a nominales usando el IPC del INE, publicado por el Banco Central (1983), Indicadores Económicos y Sociales, pág. 121. La columna 2 fue obtenida de Marshall (1981) para el período 1969-1979. Para 1980-1983 fue calculada según la misma metodología. Columnas 3 y 4 fueron proporcionadas por la División de Finanzas del Ministerio de Salud. Columna 5 obtenida de los Estados de la Gestión Financiera del Sector Público de la Contraloría General de la República de cada año. Las cifras del Ministerio de Salud para 1983 son provisionarias ya que aún no se tienen registradas las cifras correspondientes al gasto del Fondo Social y del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

Los egresos hospitalarios, a pesar de mantenerse casi inalterado el número de camas disponibles entre 1970 y 1982, aumentaron en 29,5 por ciento en el período, hecho posible gracias a una significativa reducción (24.1 por ciento) en el promedio de días de estada (Cuadro 14). Esto podría reflejar, en parte, el cambio en el tipo de atención hospitalaria prestada, y en parte, una mayor utilización de la capacidad instalada especialmente de 1975 en adelante donde se produjo la mayor reducción en el promedio de días de estada (21.4 por ciento de 1975 a 1982).

CUADRO 7 CHILE: GASTO PÚBLICO EN SALUD SEGÚN METODOLOGÍA DE MARSHALL (1981) USANDO DEFLACTORES ALTERNATIVOS (CIFRAS EN MILLONES DE PESOS DE 1978)

Años	Deflactor usado por Marshall	Indice (1970=100)	Deflactor valor bruto producción Salud Públ.	Indice (1970=100)	Deflactor Implícito del PGB	Indice (1970=100)	Deflactor IPC (INE)	Indice (1970=100)
	1	2	3	4	5	6	7	8
1969	11.302,5	86,8	11.046,4	93,5	11.852,8	85,8	5.768,0	80,7
1970	13.016,0	100,0	11.808,7	100,0	13.807,5	100,0	7.146,1	100,0
1974	13.510,9	103,8	12.330,9	104,4	12.480,0	90,4	10.063,6	140,8
1975	10.804,5	83,0	12.513,0	105,0	11.081,9	80,3	8.319,1	116,4
1976	9.674,3	74,3	11.684,8	98,9	9.212,8	66,7	7.773,6	108,8
1977	11.250,4	86,4	12.210,3	103,4	11.556,2	83,7	10.341,6	144,7
1978	12.978,9	99,7	12.978,8	109,9	12.978,8	94,0	12.978,8	181,6
1979	13.032,3	100,1	14.161,4	119,9	12.899,5	93,4	14.146,7	198,0
1980	13.162,3	101,1	15.159,4	128,4	14.286,7	103,5	14.978,7	209,6
1981	14.073,5	108,1	16.804,4	142,3	16.675,0	120,7	16.462,8	230,4
1982	14.738,8	113,2	17.399,8	147,3	17.368,1	125,8	17.461,1	244,3
1983*	12.497,5	96,0	16.076,8	136,1	14.460,8	104,7	14.497,2	202,9

* Para construir el deflactor de Marshall para 1983 se supuso que la tasa de crecimiento de los deflactores parciales que conforman el Índice de Precios al por Mayor (IPM) industrial crecían a la misma tasa que este último.

Fuente: Columna 1 Marshall (1981) para 1969-1979. Para 1980-1982, calculados según la misma metodología. Columna 3 se usa el Deflactor del Valor Bruto de la producción de Salud Pública, no publicado y que es consistente con las Cuentas Nacionales de Chile. En la columna 5 se usa el Deflactor del Producto Geográfico Bruto, publicado en Cuentas Nacionales de Chile 1960-1982 pág. 75, Banco Central de Chile (1983). El deflactor de la columna 7 es el IPC del INE, promedio anual, publicado en Indicadores Económicos y Sociales 1960-1982 pág. 121, Banco Central de Chile (1983).

4.2.3 Gasto en Transferencias

El gasto en transferencias fue el que más creció entre 1970 y 1983. Excepto en 1974 y 1976, fue mayor que el efectuado en 1970, llegando a ser en 1980, 1981 y 1982 un 63,0,92,4 y 81,6 por ciento mayor que el gasto de 1970. En 1983 cayó en relación a 1982 pero continuó estando significativamente por encima (54,0 por ciento) del gasto de 1970 (Cuadros 9 y 10).

El rubro más importante dentro del gasto en transferencias es el Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC). Aparte del PNAC, se encuentran también el Programa del Control del Niño Sano con Déficit Nutricional (Ofasa) y el Programa de Centros Cerrados de Recuperación Nutricional (Conín).

El Programa de Alimentación Complementaria es de cobertura nacional cuyo inicio se remonta a la década del cincuenta. El programa distribuyó leche y mezclas proteicas a todos los niños menores de 15 años y a las madres embarazadas y nodrizas entre 1971 y 1974 y se restringió a los menores de 6 años y a las embarazadas y nodrizas a partir de 1975. A partir de este año se excluyeron los niños entre 6 y 14 años (los que son beneficiarios del programa de desayunos y almuerzos escolares) y se mejoró el contenido proteico de los alimentos entregados.

La distribución gratuita de leche por parte del programa se lleva a cabo en los establecimientos de atención primaria (consultorios, postas) que a lo largo del país tiene el Sistema Nacional de Servicios de Salud. La entrega se hace en estrecha relación con acciones de fomento y protección de la salud (vacunas, control de crecimiento y desarrollo del niño, estimulación precoz, entre otras). Debido a esto hay una fuerte relación entre la cantidad distribuida de alimentos y el número de consultas y controles realizados a la madre y los niños.²¹

Los kilos de leche y mezclas proteicas distribuidos por el PNAC y Ofasa más que se duplicaron entre 1970 y 1982 (Cuadro 15).²² Aparte de algunos problemas de cobertura, las cifras de Foxley Raczynski (1983) indican que la leche distribuida a embarazadas, a lactantes y nodrizas fue la que más creció de 1975 en adelante. La leche distribuida a los preescolares (2-5 años) descendió entre 1975 y 1982.

El programa de control del niño con déficit nutricional (Ofasa) se inició en 1976 para entregar alimentos adicionales y dar educación nutricional a las familias bajo control en el Servicio Nacional de Salud que tenían niños desnutridos menores de 6 años. Durante un período de 6 meses estos

²¹ Más detalles sobre el PNAC pueden encontrarse en Foxley-Raczynski (1983) y Valiente y otros (1984) y en las referencias que traen estos dos estudios.

²² Existen diferencias entre las cifras de este cuadro y las presentadas por Foxley Raczynski (1983) y por la Oficina de Planificación Nacional (Odeplán) en su Informe Social (1982). Las diferencias se explican por la diferente cobertura de las cifras. Así, Foxley-Raczynski (1983) no considera en 1970 la leche entregada a las nodrizas, en 1971 la entregada a las nodrizas y la entregada por el Servicio Médico Nacional de Empleados (Sermena), en 1972, 1973 y 1974 la entregada a la población escolar y por Sermena, y en 1975 la entregada por Sermena. Para 1976 y 1977 las cifras de Foxley-Raczynski (1983) son mayores que las presentadas en este estudio (pero no fue posible detectar la fuente de la discrepancia); de 1978 a 1982 los datos coinciden. Las discrepancias con el informe social de Odeplán se explican por: 1) Las cifras de Odeplán para 1972 a 1977 corresponden a la leche distribuida por el Servicio Nacional de Salud y no incluyen la distribuida por Sermena y Ofasa; 2) En 1978 no se incluye la leche distribuida por Ofasa, la que se incluye en los cálculos de este estudio desde 1976; 3) la cifra de Odeplan para 1981 difiere de la de este estudio y de Foxley-Raczynski, pero no fue posible explicar la discrepancia.

CUADRO 8 CHILE: EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y FISCAL REAL EN SALUD
(DEFLACTOR: 70 POR CIENTO DEFLACTOR DE SALUD PÚBLICA, 30 POR
CIENTO DEFLACTOR SALUD PRIVADA)
(MILLONES DE PESOS DE 1978)

Años	Gasto Públ en Salud Minsal	Índice (1970=100)	Gasto Públ. en Salud Metod. Marshall Corr.	Índice (1970=100)	Gasto Fiscal en Salud	Índice (1970=100)
	1	2	3	4	5	6
1969	—	—	—	—	—	—
1970	13.726,0	100,0	12.916,7	100,0	6.728,6	100,0
1974	16.250,1	118,4	13.642,5	105,6	9.969,6	148,2
1975	14.574,1	106,2	12.664,1	98,0	7.584,5	112,7
1976	14.427,2	105,1	12.405,1	96,0	6.839,5	101,6
1977	13.381,8	97,5	13.297,0	102,9	6.823,7	101,4
1978	14.449,8	105,3	13.765,3	106,6	6.713,9	99,8
1979	17.077,3	124,4	14.643,0	113,4	6.860,7	102,0
1980	17.043,8	124,2	15.442,0	119,6	8.472,0	125,9
1981	17.354,4	126,4	16.380,0	126,8	8.294,3	123,3
1982	16.856,5	122,8	16.502,6	127,8	7.691,9	114,3
1983	14.868,2	108,3	14.654,6	113,5		

Fuente: Columna 1, cifra nominal misma fuente columna 1 cuadro 6; columna 3 cifra nominal misma fuente columna 6 cuadro S. Columna 5 calculada en base datos Odeplán (1983). Las cifras nominales se pasaron a pesos de 1978 usando los deflatores del Valor Bruto de la Producción de Salud Pública y Privada con ponderaciones de .70 y .30 respectivamente, tal como se explica en el texto. Para 1983 se utilizó la misma tasa de crecimiento del deflactor de Valor Agregado de Salud Pública para hallar el deflactor del Valor Bruto de la Producción de Salud Pública. Además se supuso que el deflactor de la producción privada crecía a la misma tasa que el deflactor implícito del PGB.

niños recibían leche o sustitutos lácteos que aumentaban entre un 50 y 100 por ciento el aporte nutricional entregado por el Programa de Alimentación Complementaria.²³

Aparte del PNAC y Ofasa, se creó en 1975 (en forma experimental primero) el Programa de Centros Cerrados de Recuperación Nutricional (Conín) cuyo objetivo era hacer desaparecer la desnutrición más grave (grados 2 y 3) en el país. Para esto se crearon centros don de los niños desnutridos graves son internados hasta su total recuperación. Estos centros han crecido

²³ Véase Foxley-Raczynski (1983) para una descripción más precisa del programa y de su aporte nutricional según Inual (1977) citado en dicho estudio.

CUADRO 9 CHILE: GASTO PÚBLICO EN SALUD SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA (MILLONES DE PESOS DE 1978)

Años	Personal	Bienes y Servicios	Transferencias	Inversión directa	Inversión indirecta	Inversión FNDR en Salud	Inv. Fdo. social en Salud	Inv. Públ. total en Salud (real)
	1	2	3	4	5	6	7	8
1969	4.778,0	2.568,3	2.272,8	1.549,0	365,0	—	—	1.549,0
1970	4.878,3	2.333,2	3.089,8	1.474,0	692,7	—	—	1.474,0
1974	5.301,5	3.386,2	2.899,6	1.580,1	3,44	—	—	1.580,1
1975	4.428,2	2.680,7	3.680,9	649,1	1,86	15,2	—	664,3
1976	4.317,6	2.576,6	3.020,3	429,2	—	115,5	—	544,7
1977	4.676,8	2.490,2	4.154,6	218,6	—	117,0	—	335,6
1978	5.166,0	3.091,6	4.445,6	275,6	—	138,2	—	413,8
1979	5.046,0	2.940,0	4.702,0	362,3	—	158,2	—	520,5
1980	5.039,8	3.183,6	5.034,7	400,3	—	109,3	73,6	583,2
1981	5.014,0	2.922,4	5.944,8	567,3	—	150,8	158,9	877,0
1982	4.542,1	3.503,9	5.610,1	508,7	—	53,4	7,2	569,3
1983	4.396,1	2.776,1	5.186,1	139,2	—	(—)	(—)	(—)

Fuente: Las cifras nominales fueron obtenidas para 1969 a 1979 de Marshall (1981), y para 1980 a 1983 calculadas según su misma metodología. La columna 1 se llevó a pesos de 1978 mediante el Índice de Sueldos y Salarios del sector público (INE). Las columnas 2 y 3 fueron deflactadas según el deflactor del gasto en consumo final del gobierno. Cuentas Nacionales de Chile 1960 - 1982, Banco Central de Chile. En las columnas 4 y 5 se usó el deflactor de la formación bruta de capital fijo, Cuentas Nacionales de Chile 1960 - 1982 op. cit. Las columnas 6 y 7 fueron construidas en base a información proporcionada por la Dirección de Finanzas del Ministerio de Salud. Las cifras de 1983 corresponden a cálculos del autor ya que aún no se dispone de los deflactores de consumo de gobierno y de formación bruta de capital.

(-) Sin dato todavía.

de 11 en 1977 a 28 en 1982 con un aumento importante en el número de camas (cerca de 1.200 en 1982) destinadas solamente a la atención de los desnutridos graves y moderados en el país.²⁴ En el capítulo siguiente (Capítulo 5) se examinarán detenidamente el posible impacto que estos programas han tenido en el descenso de la mortalidad infantil en Chile.

4.2.4 El Gasto en Inversión

El gasto en inversión muestra una caída significativa de 1970 a 1982 (Cuadros 9 y 10). Después de los niveles máximos alcanzados en 1974

²⁴ Véase Foxley-Raczynski (1983) donde se encuentran estas cifras y se detalla el programa.

CUADRO 10 CHILE: INDICES DE GASTO EN SALUD SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

Años	Personal	Bienes	Transferencias	Inversión directa	Inversión total
1969	97,9	110,1	73,5	105,1	105,1
1970	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1974	108,7	145,1	93,8	107,2	107,2
1975	90,8	114,9	119,1	44,0	45,1
1976	88,5	110,4	97,8	29,1	36,9
1977	95,9	106,7	134,5	14,8	22,8
1978	105,9	132,5	143,9	18,7	28,1
1979	103,4	126,0	152,2	24,6	35,3
1980	103,3	136,4	162,9	27,2	39,6
1981	102,8	125,3	192,4	38,5	59,5
1982	93,1	150,2	181,6	34,5	38,6
1983	90,1	119,0	167,8	9,4	—

Fuente: Cuadro 9.

descendió hasta 1977, creció luego hasta 1981 y descendió en 1982.²⁵ De acuerdo a datos preliminares no publicados del Ministerio de Salud, el gasto en inversión entre 1973 y 1983 se destinó en 48 por ciento a la construcción, ampliación y remodelación de hospitales; en 13 por ciento a la construcción, ampliación y remodelación de consultorios (adosados, periféricos, rurales); en 23 por ciento a proveer equipamientos básicos; y en 10 por ciento a la construcción de postas y de otras obras de infraestructura.²⁶ Según el Ministerio de Salud, se ha dado énfasis “a finalizar numerosas construcciones hospitalarias y consultorios detenidos a veces por largos años, y a la adecuación indispensable de numerosas estructuras para que brinden un nivel de atención satisfactorio en la actual (1982) red de 220 hospitales, 274 consultorios, 918 postas rurales y 978 estaciones médico rurales” (Ministerio de Salud, 1982, pág. 25).

²⁵ Estas cifras son mayores que las presentadas por Marshall (1981) llevadas a 1982, en parte por diferencias en el deflactor usado y en parte porque Marshall no incluye la inversión en salud realizada con el Fondo de Desarrollo Regional (FNDR) y el Fondo Social (FS) que sí incluye este estudio.

²⁶ No fue posible conseguir información sobre el tipo de inversiones realizadas antes de 1973. A juzgar por un número de camas hospitalarias disponibles, el énfasis entre 1965 y 1970 estuvo en aumentar su disponibilidad (8 por ciento en el período) en tanto que de 1970 en adelante en mantener y conservar el número de camas existente. Las reposiciones y readecuaciones hechas aumentaron el número de camas disponibles en obstetricia y pediatría en detrimento de otras especificidades como fisiología y medicina. Llama la atención el que Chile no se apartó de la mayoría de países de América Latina en el poco aumento que a partir de 1970 experimentó su disponibilidad total de camas hospitalarias, según datos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) para estos años.

En resumen, el gasto de las instituciones de salud se ha reducido en personal reflejando el cambio en la estructura de contrataciones y la caída en los salarios reales del sector, en especial en 1982 y 1983; ha aumentado el realizado en bienes y servicios y muy particularmente en transferencias cuyo ítem principal es el Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC). El gasto en inversiones ha caído significativamente en relación a 1970 y 1974, reflejando el énfasis que el sector público de salud ha dado a la readecuación y mantención de la infraestructura existente. El gran aumento que han experimentado las consultas médicas y de personal auxiliar a las madres, niños, adultos y de urgencia y la reducción de los días de estada en los hospitales lleva a concluir que se ha incrementado el uso de la infraestructura física y de los recursos humanos existentes en el Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS). La estructura física y los recursos humanos del SNSS sólo crecieron levemente de 1970 a 1982.

4.3 El Gasto Privado en Salud

No existe información confiable sobre el gasto que realizan las personas en la prevención de enfermedades y en la recuperación y fomento de su salud en Chile. Los intentos hechos hasta ahora para cuantificar este gasto han debido descansar en información parcial y tal vez deficiente.²⁷ Una fuente de información no utilizada hasta ahora, por no estar disponible, es el valor bruto de la producción de salud privada que es la contrapartida del gasto que realizan las personas en las instituciones privadas de salud.²⁸ De acuerdo al supuesto de productividad constante implícito en las cuentas nacionales de Chile, el valor bruto de la producción presenta la misma tasa de crecimiento año a año que el valor agregado bruto de la producción. El valor agregado de salud fue posible conseguirlo, en parte en Viveros Long (1982) y en parte directamente en la División de Cuentas Nacionales.²⁹

²⁷ Jiménez de la Jara (1981) presenta estimaciones de gastos directos de las personas en base a la Encuesta de Presupuestos Familiares del INE llevada a cabo en 1977-1978. También presenta estimaciones de algunos tipos de inversiones llevadas a cabo por el sector privado en Santiago. Las estimaciones en base a la encuesta de presupuestos familiares pueden presentar subestimaciones importantes en parte debidas al "abandono" no al azar de informantes (de altos ingresos) cuando estas encuestas se hacen a una misma familia por un tiempo prolongado.

²⁸ Recuérdese que en las cuentas nacionales las instituciones privadas son todas aquellas que no son los establecimientos del Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS).

²⁹ Las cifras presentadas por Viveros Long (1982) contienen dos errores: i) el valor agregado de 1973 fue de 15.874 pesos de ese año (y no 17.814 como aparece allí); ii) existe un error de cálculo del valor real de 1970 que hace que 1970 aparezca menor que 1969 cuando con cualquier índice ocurre lo contrario.

CUADRO 11 CHILE: NÚMERO DE PERSONAS SEGÚN PROFESIÓN U OFICIO DEL SISTEMA NACIONAL DE SERVICIOS DE SALUD Y TASA DE CRECIMIENTO POR PERIODO

	1965 ^a	1970 ^a	1975 ^a	1980	1982 ^c	Tasas de crecimiento por período			
						1965-1970	1970-1975	1975-1980	1980-1982
Total	36.598	48.344	55.937	59.222	61.126	32,1	15,7	5,9	3,2
Médicos	4.071	4.401	4.414	4.128	5.416	8,1	0,3	-6,5	31,0
Dentistas	788	1.140	1.345	1.752	1.664	45,0	18,0	30,3	-5,0
Farmacéuticos	289	321	313	199	201	11,1	-2,5	-36,4	1,0
Asistentes									
Sociales	484	651	626	597	587	34,5	-3,8	-4,6	-1,7
Enfermeras	1.095	1.666	1.731	2.509	2.717	52,1	3,9	44,9	8,3
Kinesiólogos y									
Terapeutas	-	174	203	360	284	-	16,7	77,3	-21,0
Matronas	761	1.101	1.377	1.839	1.930	44,7	25,1	33,6	4,9
Nutricionistas	238	397	595	612	631	66,8	49,9	2,8	3,1
Tecnólogos									
Médicos	143	352	692 ^b	854	889	146,1	96,6	23,4	4,1
Otros									
Profesionales ^b	326	730	808	686	766	124,0	10,7	-	15,1
Administrativos	28.403	37.411	43.833	45.666	46.041	31,7	17,2	4,2	0,8

a Personal perteneciente al Servicio Nacional de Salud (SNS).

b Corresponde a la suma de técnicos laborantes y auxiliares técnicos.

c Para 1982 cambia la forma de presentación de la información y se hace la distinción entre los profesionales con y sin cargos directivos. A los primeros y, en general, a todo el personal con cargo directivo, se les incluyó en el ítem de Administrativos.

Fuente: Ministerio de Salud, Anuario de Recursos y Atenciones 1975, 1980, 1982. Instituto Nacional de Estadísticas, Estadísticas de Salud 1965. 1970.

Según estos datos, el valor agregado de salud privada creció en 12 por ciento entre 1960 y 1970 y en 37.3 por ciento entre 1970 y 1980. Los mayores aumentos en el valor agregado de la salud privada ocurrieron de 1976 en adelante hasta 1981. En este año el valor agregado era un 39 por ciento más que en 1970. En 1982 y 1983, el valor agregado descendió apreciablemente: 14.7 por ciento en 1982 con relación a 1981 y en 3.6 por ciento en 1983 con relación a 1982 (Cuadro 16).³⁰

³⁰ El valor agregado de salud pública, por su parte, creció en 17 por ciento entre 1960 y 1970 y en 14.2 por ciento entre 1970 y 1980. La evolución anual que muestra el valor agregado de salud pública es bastante similar a la que muestra el gasto público según Marshall corregido de 1979 a 1982 y según el Ministerio de Salud de 1980 a 1982. En 1983 el gasto público muestra una fuerte caída en tanto que el valor agregado sólo cae levemente. No obstante que para este año las cifras son preliminares y puede haber errores de medida tanto en gasto público como en el valor agregado, esto indicaría que las atenciones real es se mantuvieron este año, al mismo tiempo que cayó el gasto público en remuneraciones y en bienes y servicios del sector.

Dos hechos interesantes merecen destacarse de los Cuadros 16 y 17: a) la proporción del valor agregado de salud en relación al valor agregado total de Chile descendió de 1960 a 1970; y b) el valor agregado privado es procíclico (es decir, en recuperación aumenta más y en recesión cae también más que el producto geográfico bruto de la economía, en contraste con el valor agregado de salud pública y el gasto público y fiscal que son contracíclicos, aumentando menos que el producto bruto en la recuperación y disminuyendo menos en la recesión. Estos resultados se obtienen cuando se tienen en cuenta las diferencias que existen en los precios del sector salud y los del resto de la economía y las proporciones se obtienen en base a las cifras reales y no en pesos de cada año.

5 Los Determinantes del Descenso en la Mortalidad Infantil en Chile: 1975-1982

Con los antecedentes anteriormente descritos (Secciones 3 y 4), la literatura existente sobre el tema en Chile ha atribuido la reducción en la mortalidad infantil a una variedad de factores el aumento en la población urbana, la reducción de la natalidad, el aumento de la educación formal y no formal, la mayor disponibilidad de agua potable, alcantarillado, luz eléctrica, el aumento de determinadas atenciones de salud y el aumento en los programas de leche entre otros factores.³¹

Ninguno de los estudios mencionados ha tratado, sin embargo, de medir el impacto separado o conjunto que esta serie de factores han tenido sobre la reducción de la mortalidad en Chile.³² Este estudio se propone cuantificar el

³¹ Véanse, por ejemplo, los estudios de Medina (1979); Medina Kaempffer (1982); Ministerio de Salud (1982); Odeplan, Informe Social (1982); Raczynski-Oyarzo (1981); Valiente et al. (1984), entre otros.

³² De los esfuerzos de cuantificación merecen destacarse los de Raczynski Oyarzo (1981), Taucher (1982) que tratan de medir el efecto que los cambios en la composición de los nacimientos (por orden de paridad, edad y educación de la madre) han tenido sobre las tasas de mortalidad infantil. Su metodología descansa en la idea de que las tasas de mortalidad pueden expresarse como un promedio ponderado de las diferentes tasas específicas de mortalidad (por orden de paridad, edad y educación de la madre). Los cambios composicionales habrían contribuido a explicar entre el 25 y 36 por ciento de los cambios en mortalidad en cada uno de los períodos 1969-73 y 1974-79. De esta forma, la mayor parte del cambio ocurrió en las tasas específicas (y no en las ponderaciones o composición). Un análisis completo del descenso en la mortalidad debiera incluir tanto los factores que determinan los cambios en las tasas específicas como los que determinan los cambios mismos en la composición de las tasas de mortalidad (por orden de paridad, edad y educación de la madre). Estos cambios en composición pueden ser el resultado, a su vez, de factores socioeconómicos o de programas sociales, como puede ser el caso para el orden de nacimiento (que es una medida del número de hijos que desean las parejas) y la edad de las madres al tener sus hijos. Sobre los determinantes de la natalidad en Chile véase, por ejemplo, Pardo (1979), Castañeda (1983).

impacto que algunos de estos factores han tenido de 1975 a 1982. Para ello se explotan las fuertes diferencias regionales que existen en la mortalidad infantil chilena y los cambios que ella ha experimentado de 1975 a 1982.

5.1 El Marco de Análisis

El marco de análisis que sirve para organizar e interpretar la in formación, es un modelo simple que supone que la sobrevivencia (mortalidad infantil, en esta caso) es el resultado de un proceso productivo al que concurren una Variedad de insumos, provistos unos por el sector público y otros por las familias mismas. Este proceso productivo se desarrolla en un contexto socioeconómico y cultural que puede contribuir también al proceso productivo. Las cantidades de los insumos tanto públicos como privados demandadas dependen del precio de los insumos mismos, del de sus complementos o sustitutos, y de los recursos disponibles (ingresos) del sector público y las familias.³³

³³ De esta forma la mortalidad (sobrevivencia) del niño j en la región i estará dada por:

$$S_{ij} = h [X_{ij}] + \epsilon_{ij}$$

donde X_{ij} representa el paquete de insumos (o programas) que recibe el niño j en Ña región i tanto del sector público como de su familia; $h []$ define el proceso productivo: ϵ_{ij} es un término aleatorio que refleja otras influencias en la mortalidad no tomadas en cuenta en X_{ij} . La demanda de insumos (X_{ij}) estará dada por:

$$X_{ij} = f [P, Y_{ij}, \eta_{ij}]$$

donde P son los precios reales de los insumos (iguales para todas las regiones y todas las familias); Y_{ij} , el ingreso de la familia del niño j en la región i ; η_{ij} , otros factores que afectan la demanda por insumos.

De esta forma, si los factores no tomados en cuenta explícitamente en la determinación de S_{ij} (ϵ_{ij}) son independientes de los factores no tomados en cuenta en la demanda por insumos (η_{ij}), estimando la ecuación (1) se pueden obtener estimaciones insesgadas y eficientes del impacto que los diferentes insumos tienen en la determinación de la salud. Si estas dos variables (ϵ_{ij} and η_{ij}) tienen relación las estimaciones no serán insesgadas ni eficientes.

Este podría ser el caso si en la ecuación (1) el término de error se puede expresar como: $\epsilon_{ij} = d_i + \xi_i$ donde d_i es un efecto específico a la región que afecta la salud (clima, agua, cultivos) y ξ_i son otros factores. Si la demanda por insumos depende de d_i (por ejemplo, porque en las regiones con menor salud por efecto de d_i se les asignan más insumos) entonces X_{ij} y ϵ_{ij} estarán correlacionadas en la ecuación (1). Esto impide el uso de mínimos cuadrados ordinarios para estimar eficientemente el efecto que los insumos (X_{ij}) tienen sobre la salud. Esto se tiene en cuenta en Castañeda (1984b). Aparte de este problema existe otro y es el que ocurre debido a que es probable que haya sustitución entre los insumos provistos por el sector público y privado (cuanto mayor sean los insumos suministrados por el sector público, menores serán los suministrados por el sector privado) en cuyo caso los insumos dentro de X_{ij} no serán independientes.

CUADRO 12 CHILE: CONSULTAS MÉDICAS ADULTOS, MATERNALES Y NIÑOS ATENDIDAS POR EL SISTEMA NACIONAL DE SERVICIOS DE SALUD: 1960-1983^a

Año	Consultas totales ^c	Consultas adultos	Consultas Maternales	Consultas niños	Urgencia
1960	6.947.483	—	—	—	—
1965	8.660.812	4.414.824	452.877	3.793.111	1.324.169
1970	9.089.044	4.991.370	513.150	3.584.524	1.867.457
1975	9.154.219	4.665.439	733.856	3.754.924	2.787.501
1980	11.735.175	6.344.508	927.647	4.463.020	4.241.984
1982	13.686.167	7.142.608	1.126.096	5.417.465	5.018.428
1983	14.553.275	—	—	—	5.702.963

Cambio porcentual período ^d					
1960-65	24,7	—	—	—	—
1965-70	4,9	13,1	13,3	-5,5	41,0
1970-75	0,7	-0,6	43,0	4,8	49,3
1975-80	28,2	36,0	26,4	18,9	52,2
1980-82	16,6	12,6	21,4	21,4	18,3
1970-82	50,6	43,1	119,4	53,1	168,7

a Para los años 1965, 1970 y 1975 la información corresponde a las consultas del Servicio Nacional de Salud (SNS) y del Servicio Médico Nacional de Empleados (Sermena).

b No existe desagregación informada para este año.

c Excluye a las consultas de urgencia.

d Cálculos del autor.

— Sin dato todavía.

Fuente: Ministerio de Salud, Anuario de Atenciones Externas 1960. Instituto Nacional de Estadísticas, Estadísticas de Salud, 1965, 1970, 1975, 1980, 1982

5.2 Estimación

Para estimar la función de producción (o el impacto de los insumos sobre la mortalidad) debe disponerse de una muestra de familias que presenten diferencias importantes tanto en las tasas de mortalidad como en los insumos usados. En ausencia de esta información, se aprovechó la heterogeneidad que presentaban entre 1975 y 1982 las 13 regiones de Chile en sus tasas de mortalidad infantil, la cantidad de leche distribuida a niños y madres, la cantidad de consultas atendidas, la disponibilidad urbana de agua potable S alcantarillado, y en otras variables que como la edad y el estado civil, reflejaban características particulares de las madres. Muchas variables importantes como la educación de la madre, el estado de actividad y variables económicas regionales no fue posible conseguir las.

La información de las regiones para todos los años se agrupó en una sola muestra de 104 observaciones (13 regiones x 8 años) y con ésta se hicieron las estimaciones por el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios.³⁴ La función de producción lineal tenía como variable dependiente la tasa de mortalidad infantil y como variables independientes el orden de nacimiento, la leche distribuida a embarazadas, lactantes y nodrizas, las consultas médicas a madres y niños, la edad y estado civil de las madres, la disponibilidad de agua potable y alcantarillado y la tasa de mortalidad de los mayores de un año.

a El orden de nacimiento: es una variable incluida para investigar el efecto que tiene la fecundidad sobre la mortalidad en Chile. Es sabido que las dos variables pueden estar relacionadas por efectos biológicos o de comportamiento de las familias.³⁵ Entre los factores biológicos están: i) al ocurrir la muerte de un infante, termina la lactancia y aumenta la probabilidad de embarazo; ii) la probabilidad de muerte de un niño puede estar biológicamente afectada por los nacimientos anteriores. Entre los factores de comportamiento están: i) es posible que tanto la fecundidad como la mortalidad sean “decisiones” conjuntas que reflejan el ambiente de la familia; ii) la fecundidad de los padres puede responder anticipándose a una alta mortalidad (en una región determinada) teniendo más hijos o reemplazando un hijo que se muere. Si bien es crucial distinguir cuál es el efecto que ocurre en cada caso para determinar el impacto de políticas que afectan la mortalidad y la fecundidad, es muy difícil separar empíricamente estos efectos. Para el análisis estadístico seguido en este

³⁴ Existe bastante discusión de si el método más apropiado para estimar ecuaciones con este tipo de muestras (mezcla de sección transversal y series de tiempo) es el de efectos fijos (variables dummy para cada región y año) o el de efectos aleatorios (con mínimos cuadrados generalizados). Sin embargo, el problema principal, según Mundlack (1978) se resume en si existe una correlación entre los efectos fijos y las variables independientes y no en si el modelo es de efectos fijos o aleatorios. El problema señalado por Mundlack es precisamente el discutido atrás cuando se examinó la posible relación que existe entre E_{ij} (término de error de la función de producción) y n_{ij} (término de error de la demanda de insumos). Esto se introduce en Castañeda (1984b). Como la información corresponde a un agregado de regiones, es probable además que los residuos sean heterocedásticos y presenten autocorrelación al tener series de tiempo. Sin embargo, el problema econométrico tal vez más serio en este estudio es el de la colinealidad (que eleva las varianzas de los estimadores haciéndolos aparecer no significativos, cuando en realidad pueden ser significativos). Desafortunadamente, el mejor remedio para este mal parece ser el reconocerlo de antemano sin intentar excluir variables o transformarlas (véase Morán-López (1982)).

³⁵ Véase Rosenzweig-Schultz (1983).

estudio se construyó una variable continua para cada región indicando el orden promedio de nacimiento para cada una. Esta variable fue el índice de orden de nacimiento.³⁶

- b Leche distribuida a embarazadas, lactantes y nodrizas, y a las niñas de 6 a 23 meses.** Estas tres variables se incluyen separadamente para examinar en qué grupos ha sido más efectiva (en términos de reducir la mortalidad) la distribución de leche. De acuerdo a los indicadores de nutrición para un apreciable número de niños en control la desnutrición leve descendió de 12.1 a 7.8 por ciento, la moderada de 2.7 a 0.9 por ciento y la grave de 0.7 a 0.1 por ciento de los niños en control entre 1975 y 1982.³⁷ Estas mejoras en la nutrición pueden haber contribuido significativamente a reducir la mortalidad. Varios aspectos complican, sin embargo, el análisis estadístico de estas variables: i) cada una de estas variables se expresa por nacido vivo, lo que puede traer algunos errores de medida (por esta razón se excluyó la leche distribuida a los preescolares); ii) las diferencias en la leche distribuida a nivel regional se deben básicamente a diferencias en participación en los programas. Estas diferencias en participación se explican en gran parte por diferencias socioeconómicas de las familias en las regiones. Así, por ejemplo, es de esperarse una mayor participación en una región más pobre que en una rica. Debido a que las comunas más pobres tienen mayor mortalidad, la leche distribuida por región dependería indirectamente de la mortalidad de esa región; iii) el sector público, a través de sus programas Ofasa y Conín, dirige una mayor cantidad de leche a los niños desnutridos y con un mayor riesgo de mortalidad. Esto haría que el método de estimación usado en este estudio no sea tal vez el más apropiado.

³⁶ El índice de orden de nacimiento es:

$$(ION_i = \frac{\sum_j ON_{ij} NV_{ij}}{\sum_j NV_{ij}})$$

que es un promedio ponderado de las órdenes de nacimiento regionales de cada año. ON_{ij} es el orden j (1, 2, ... 10) de nacimiento en la región i ; NV_{ij} es el número de nacidos vivos en el orden j en la región i (1, 2, ... 13).

³⁷ Para evaluaciones del Programa de Alimentación Complementaria (PNAC) véanse Covarrubias-Torche (1980) N; Harbert-Scandizzo (1982).

CUADRO 13 CHILE: DISPONIBILIDAD DE CAMAS DEL SISTEMA NACIONAL DE SERVICIOS DE SALUD (SNSS)^A

	1965	1970	1975	1980	1982	Tasas de crecimiento por período				
						1965 - 70	1970 - 75	1975 - 80	1980 - 82	1970 - 82
Total	31.146	33.611	33.772	33.879	33.904	8,0	0,5	0,3	0,1	0,9
Medicina	4.746	5.427	5.076	5.129	5.159	14,3	-6,5	1,0	0,6	-4,9
Cirugía	3.876	3.855	3.759	3.861	3.967	-0,5	-2,5	2,7	2,7	2,9
Obstetricia	3.179	3.682	4.368	4.933	5.054	15,8	18,6	12,9	2,5	37,3
Pediatría	5.083	6.163	7.200	7.419	7.380	21,2	16,8	3,0	-0,5	19,7
Fisiología	4.443	3.172	1.943	1.012	996	-28,6	-38,7	-47,9	-1,6	-68,6
Otras										
Especialidades	6.498	8.552	8.787	8.279	8.270	31,6	2,7	-5,8	0,1	-3,3
Indiferenciado										
sala	2.160	1.438	1.377	1.852	1.770	-33,4	-4,2	34,5	-4,4	23,1
Indiferenciado										
Pensionado	1.161	1.322	1.262	1.394	1.308	13,9	-4,5	10,5	-6,2	1,1

a La información para 1965-1975 corresponde a la disponibilidad de camas del Servicio Nacional de Salud.

Fuente: Ministerio de Salud, Anuario de Egresos Hospitalarios 1965; Anuario de Atenciones y Recursos 1975, 1980, 1982. Instituto Nacional de Estadísticas, Estadísticas de Salud 1970.

c Consultas médicas maternas, a los niños, y consultas de enfermeras. Estas dos variables se incluyen para investigar el efecto que las consultas médicas han tenido sobre la mortalidad. Las consultas médicas maternas han tenido que ver con el control del embarazo, la atención del parto y puerperio. Debido al gran aumento que ha experimentado la atención profesional del parto (de 81.6 por ciento en 1970 a 92.0 por ciento en 1981), las consultas médicas a las madres pueden haber contribuido a reducir la mortalidad infantil todo lo demás constante. Las consultas médicas a los niños (consultas de morbilidad y de control) también pueden haber contribuido al descenso en la mortalidad. Estas variables obtenidas por nacido vivo pueden presentar: i) problemas de medición al incluirse todas las consultas a las madres y a los niños menores de 15 años. En rigor debieran ser sólo las consultas a las madres con nacidos vivos cada año y las consultas a estos niños solamente; ii) problemas al estar relacionados regionalmente con una mayor mortalidad (si, por ejemplo, en regiones de una tradicionalmente mayor mortalidad se au-

CUADRO 14 CHILE: EGRESOS HOSPITALARIOS, SISTEMA NACIONAL DE SERVICIOS DE SALUD (SNSS)^a

Años	Total egresos hospitalarios	Promedio días estada
1965	728.036	13,0
1970	793.839	11,6
1975	887.769	11,2
1980	993.090	9,7
1982	1.028.392	8,8

Cambios porcentuales por período ^b		
1965-70	9,0	10,1
1970-75	11,8	3,4
1975-80	11,9	13,4
1980-82	3,6	9,3
1970-82	29,5	24,1

^a Para los años 1965-75 la información corresponde a los egresos del Servicio Nacional de Salud (SNS).

^b Cálculos del autor.

Fuente: Ministerio de Salud, Anuario de Egresos Hospitalarios 1965, Anuario de Atenciones y Recursos, anexo de Indicadores Biodemográficos 1982. Instituto Nacional de Estadísticas, Estadísticas de Salud 1970. Egresos Hospitalarios.

menta el control del embarazo y la atención profesional del parto); y iii) problemas de alta colinealidad entre las consultas a las madres y los niños y entre éstas y la leche distribuida a los niños (a través del programa del control del niño sano).

d Edad de la madre. Esta variable es para investigar si las diferencias regionales y a través del tiempo en la mortalidad se deban a cambios en la estructura de edad de las madres. Se construye un índice que es un promedio ponderado de los nacimientos de las madres por edades.³⁸

³⁸ El índice de edad de la madre es:

$$(IEM)_i = \frac{\sum_j Ed_{ij} \cdot NV_{ij}}{\sum_j NV_{ij}}$$

Ed_{ij} : edad j (en tramos de cinco años a partir de 15 años) de la madre en la región i ;
 NV_{ij} : nacidos vivos de madres de edad j en la región i .

- e Proporción de nacidos vivos de madres casadas.** El estado civil de la madre ha sido importante en muchos estudios para determinar el tamaño familiar y la mortalidad de los hijos. Aunque Chile no ha sufrido grandes cambios en la proporción de nacidos vivos de madres casadas de 1975 a 1982 es posible que existan diferencias regionales importantes en esta variable que contribuyan a explicar los cambios en la tasa de mortalidad. El efecto esperado es que una mayor estabilidad de la unión ayude a reducir la mortalidad de los hijos, en parte por el efecto económico como por el efecto afectivo.
- f Población cubierta con agua potable y alcantarillado.** El agua potable y alcantarillado son indispensables para la buena higiene de las familias. La contaminación del agua es causante de muchas enfermedades, en muchos casos letales para los niños. La falta de eliminación de excretas contamina el ambiente y propicia la diseminación de gérmenes y enfermedades. Una mejora en la disponibilidad de estos servicios se espera que contribuya significativamente a reducir la incidencia de enfermedades y la mortalidad. La variable usada en este estudio es la cobertura urbana de estos servicios en relación a población total de la región, puesto que no se pudo conseguir la disponibilidad rural.
- g La tasa de mortalidad de los mayores de un año.** Se ha sugerido en la literatura reciente en Chile que el mayor gasto de recursos públicos en los niños y sus madres ha sido posible en parte por la reducción de los servicios ofrecidos a los otros grupos de la población. Esta variable trata de captar esta posible sustitución en los recursos (y en las tasas de mortalidad) entre los menores y los mayores de un año. Un estudio más completo debiera investigar no sólo el efecto que la sustitución en los recursos tiene sobre las tasas de mortalidad sino también sobre la morbilidad de la población.

5.3 Resultados obtenidos

El Cuadro 18 muestra las medias, desviaciones standard y los coeficientes de variación de las variables usadas en el análisis de regresión para los años 1975, 1980 y 1982. Aquí se ven resumidas las tendencias de las variables estudiadas a nivel agregado en la sección 4 de este estudio. Lo que más llama la atención de este Cuadro es que para todas las variables (excep-

CUADRO 15 CHILE: KILOS DE LECHE Y MEZCLAS PROTEICAS TOTALES DISTRIBUIDOS SISTEMA NACIONAL DE SERVICIOS DE SALUD (SNSS)

Año	Kilogramos distribuidos	Indice
1970	12.695.368	100,0
1971	19.548.162	154,0
1972	20.064.644	158,0
1973	21.292.847	167,7
1974	23.982.507	188,9
1975	27.399.430	215,8
1976	30.146.770 ^a	237,5
1977	36.913.270 ^a	290,8
1978	29.826.536	234,9
1979	28.718.760	226,2
1980	29.214.871	230,1
1981	29.782.354	234,6
1982	30.287.061	238,6

a La información de Ofasa (Programa de Control del Niño con Déficit Nutricional) fue obtenida de Inual. Publicado en Foxley y Raczynski (1983).

Fuente: INE, *Estadísticas de Salud* años 1970 a 1982.

Nota: La información publicada corresponde a las raciones entregadas por Sermena para los años 1971 a 1977; y por el Servicio Nacional de Salud (SNS) para todos los años: abarca los programas PNAC (Programa Nacional de Alimentación Complementaria) para los años 1970 a 1982 y Ofasa (Programa de Control del Niño con Déficit Nutricional) para los años 1976 a 1982; en 1982 Ofasa es reemplazado por PNAC focalizado.

to las consultas médicas maternas y los nacidos de madres casadas) hubo una reducción apreciable en las diferencias regionales entre 1975-1982. Así, por ejemplo, el coeficiente de variación de la mortalidad infantil se redujo de .316 en 1976 a .239 en 1982.³⁹ El cuadro 19 muestra la matriz de correlación.

³⁹ No se incluyó en el cuadro el coeficiente de variación para 1975 que fue de .259 porque parece anormal para este año en vista de los coeficientes para 1976 (.316), 1977 (.347), 1978 (.302), 1979 (.317), 1980 (.282), 1981 (.258) y 1982 (.239). De esta forma es de 1980 en adelante que se han reducido rápidamente las diferencias regionales en la mortalidad infantil.

CUADRO 16 CHILE: VALOR AGREGADO PÚBLICO Y PRIVADO EN SALUD
(MILLONES DE PESOS DE 1978)

Años	Valor Agregado Público	Indice (1970=100)	Valor Agregado Privado	Indice (1970=100)	Valor Agregado Privado	Valor Agregado Total
	1	2	3	4	5	6
1960	4.642,9	85,4	6.983,2	89,3	60,1	3,97
1969	5.361,4	98,6	7.540,9	96,4	58,4	2,97
1970	5.439,1	100,0	7.817,7	100,0	58,9	2,99
1971	5.578,2	102,6	8.116,2	103,8	59,2	2,87
1972	5.697,2	104,7	8.265,2	105,7	59,2	2,92
1973	5.479,8	100,7	8.254,5	105,6	60,1	3,04
1974	5.529,4	101,7	8.683,5	111,1	61,1	3,12
1975	5.512,3	101,3	8.463,2	108,3	60,6	3,53
1976	5.748,5	105,7	8.811,5	112,7	60,5	3,55
1977	5.761,5	105,9	9.204,4	117,7	61,5	3,32
1978	5.733,0	105,4	9.722,6	124,4	62,9	3,17
1979	6.073,5	111,7	10.254,6	131,2	62,8	3,09
1980	6.209,5	114,2	10.730,6	137,3	63,3	2,98
1981	6.389,6	117,5	10.873,1	139,1	63,0	2,87
1982	6.777,6	124,6	9.269,4	118,6	57,8	3,11
1983	6.707,9	123,3	8.935,7	114,3	57,1	3,06

Fuente: Cálculos del autor en base a cifras no publicadas de la División de Cuentas Nacionales del Banco Central de Chile.

CUADRO 17 CHILE: GASTO PÚBLICO Y FISCAL EN SALUD COMO PORCENTAJES DEL PRODUCTO GEOGRÁFICO BRUTO (PGB)

Años	Gasto Minsal. PGB		Gasto Fiscal PGB	
	1	2	1	2
1969	-	-	-	-
1970	2,89	3,35	1,41	1,83
1974	2,95	3,28	1,99	1,59
1975	3,64	3,22	1,89	1,32
1976	3,65	2,90	1,73	1,36
1977	2,96	2,80	1,51	1,36
1978	2,96	2,96	1,38	1,38
1979	3,29	3,00	1,32	1,17
1980	3,07	2,90	1,53	1,40
1981	3,06	3,01	1,46	1,40
1982	3,50	3,48	1,59	1,58
1983	3,22	2,90	1,44	1,30

Fuente: La columna 1 se obtiene dividiendo el gasto del Ministerio de Salud real (deflactado por una combinación del deflactor del valor bruto de la producción de salud pública y privada de .70 y .30) y el Producto Geográfico Bruto real (deflactado por su deflactor implícito). La columna 2 se obtiene dividiendo las cifras nominales. La columna 3 se obtiene en base a las cifras reales de gasto fiscal y la 4 en base a las cifras nominales. Para 1983 las cifras del Ministerio de Salud no incluyen inversiones del Fondo Nacional de Desarrollo Regional ni del Fondo Social en salud y en consecuencia, son provisionarias. Para el gasto fiscal se consideró el aporte fiscal al sector que fue de 20.033 millones de pesos (de acuerdo a información proporcionada por el Ministerio de Salud).

CUADRO 18 MEDIAS, DESVIACIONES STANDARD Y COEFICIENTES DE VARIACIÓN DE LAS VARIABLES USADAS EN LAS REGRESIONES, 1975, 1980, 1982 (DESVIACIONES STANDARD ENTRE PARÉNTESIS)

Variables	1975		1980		1982	
	Medias (var.)	Coef. variacion.	Medias (var.)	Coef. variacion.	Medias (var.)	Coef. variacion.
Tasa mortalidad infantil	66,8a (21,1)	.316	38,6 (10,9)	.282	27,2 (6,5)	.239
Indice orden de nacimiento	2,8 (0,4)	.143	2,3 (0,2)	.087	2,3 (0,2)	.082
Leche distribuida/nacido vivo:						
A embarazadas (kilos)	7,2 (0,9)	.125	10,9 (0,5)	.046	16,5 (1,2)	.073
A lactantes (kilos)	26,1 (5,0)	.192	33,9 (2,7)	.079	31,7 (3,7)	.117
A menores y nodrizas (kilos)	16,0 (3,1)	.194	19,3 (1,3)	.067	18,0 (1,4)	.078
Consultas/nacido vivo:						
Médicas maternas	3,1 (1,1)	.355	4,9 (2,2)	.449	5,2 (2,0)	.385
Médicas a niños	14,2 (3,5)	.246	19,3 (3,7)	.192	21,8 (4,5)	.206
De enfermeras	7,2 (3,1)	.430	14,0 (3,6)	.257	15,2 (3,2)	.210
Indice de edad de la madre (años)	25,6 (0,8)	.031	25,3 (0,4)	.016	25,4 (0,3)	.012
Nacidos vivos madres casadas ^b (%)	0,8 (0,1)	.078	0,7 (0,1)	.084	0,7 (0,1)	.089
Población urbana cubierta con: ^b						
Agua potable (%)	0,5 (0,1)	.283	0,7 (0,2)	.239	0,7 (0,2)	.232
Alcantarillado (%)	0,3 (0,1)	.517	0,4 (0,2)	.488	0,4 (0,2)	.455

a Corresponde a 1976.

b El coeficiente de variación se calcula con las cifras sin aproximar a un dígito.

Nota: El coeficiente de variación es la razón entre la desviación standard y la media.

CUADRO 19 MATRIZ DE CORRELACIONES SIMPLES ENTRE LAS VARIABLES USADAS EN LAS REGRESIONES (NIVEL DE SIGNIFICACIÓN ESTADÍSTICA ENTRE PARÉNTESIS)

	TMI	ION	LEM	LLA	LMN	CMM	CMN	CEN	IEM	NMC	PCP	PCA	TMM
TMI	1,00												
ION	.76 (.001)	1,00											
LEM	-.55 (.001)	-.37 (.001)	1,00										
LLA	.12 (.117)	.16 (.057)	.34 (.001)	1,00									
LMN	.13 (.097)	.05 (.312)	.31 (.001)	.82 (.001)	1,00								
CMM	-.26 (.003)	-.35 (.001)	.36 (.001)	.03 (.364)	.13 (.090)	1,00							
CMN	-.44 (.001)	-.58 (.001)	.51 (.001)	.07 (.226)	.02 (.420)	.77 (.001)	1,00						
CEN	-.36 (.001)	-.40 (.001)	.64 (.001)	.25 (.009)	.31 (.001)	.55 (.001)	.55 (.001)	1,00					
IEM	.19 (.025)	.25 (.001)	-.01 (.435)	.20 (.020)	.04 (.335)	-.28 (.002)	-.16 (.049)	-.13 (.094)	1,00				
NMC	.26 (.003)	.10 (.161)	-.38 (.001)	.01 (.440)	-.05 (.279)	-.32 (.001)	-.11 (.140)	-.41 (.001)	.61 (.001)	1,00			
PCP	-.74 (.001)	-.78 (.001)	.24 (.006)	-.32 (.001)	-.13 (.099)	.18 (.029)	.25 (.005)	.22 (.14)	-.27 (.003)	-.24 (.007)	1,00		
PCA	-.71 (.001)	-.75 (.001)	.13 (.090)	-.30 (.001)	-.25 (.006)	-.09 (.165)	.18 (.031)	-.01 (.463)	-.07 (.225)	.11 (.130)	.82 (.001)	1,00	
TMM	.24 (.008)	.20 (.019)	-.27 (.003)	.15 (.063)	.02 (.406)	-.49 (.001)	-.29 (.001)	-.22 (.013)	.25 (.006)	.60 (.001)	-.29 (.001)	-.02 (.417)	1,00

TMI	:	Tasa de mortalidad infantil
ION	:	Índice orden de nacimiento
LEM	:	Leche a embarazadas por nacido vivo
LLA	:	Leche a lactantes por nacido vivo
LMN	:	Leche a menores y nodrizas por nacido vivo
CMM	:	Consultas médicas maternas por nacido vivo
CMN	:	Consultas médicas a niños por nacido vivo
CEN	:	Consultas de enfermeras por nacido vivo
IEM	:	Índice edad de la madre
NMC	:	Nacidos vivos madres casadas
PCP	:	Población cubierta con agua potable (urbana)
PCA	:	Población cubierta con alcantarillado (urbano)
TMM	:	Tasa de mortalidad mayor de un año

El Cuadro 20 muestra los resultados preliminares de estimar por mínimos cuadrados ordinarios las funciones lineales entre la tasa de mortalidad infantil y las variables que se identificaron anteriormente como determinantes de la mortalidad infantil. Además de la estimación donde se incluyeron simultáneamente todas las variables independientes, se hicieron doce más, relacionando la tasa de mortalidad infantil con una sola variable independiente cada vez.

CUADRO 20 VARIABLES DETERMINANTES DE LA MORTALIDAD INFANTIL 1975-1982
(ESTADÍSTICO "T" ENTRE PARÉNTESIS)

Variables explicativas	Mínimos cuadrados ordinarios (MCO) (todas las var.)		Mínimos cuadrados ordinarios (Una variab. cada vez)	
	B	Beta ^a	B	Beta ^a
Orden de nacimiento	17,27 (2,46)	.28	46,31 (11,40)	.76
Leche distribuida/nacido vivo:				
A embarazadas (kilos)	-2,88 (5,37)	-.41	-3,85 (6,71)	-.55
A lactantes (kilos)	-0,91 (1,85)	-.21	.50 (1,19)	.12
A menores y nodrizas (kilos)	2,62 (2,84)	.32	1,05 (1,30)	.13
Consultas/nacido vivo:				
Médicas maternas	-.29 (2,55)	-.27	.28 (2,77)	-.26
Médicas a niños	.11 (1,76)	.21	.22 (5,00)	-.44
De enfermeras	.30 (.74)	.06	.18 (3,88)	-.36
Indice de edad de la madre (años)	-.19 (.12)	-.01	3,46 (1,98)	.19
Nacidos vivos madres casadas (%)	36,39 (1,06)	.13	73,37 (2,75)	.26
Población urbana cubierta con:				
Agua potable (%)	-11,80 (.76)	-.10	87,51 (10,98)	-.74
Alcantarillado (%)	-46,38 (3,28)	-.43	76,78 (10,23)	-.71
Tasa de mortalidad mayores de un año	-2,02 (1,00)	-.08	5,98 (2,47)	.24
Constante	23,07			
R ² (ajustado)	.783			
Error standard	9,284			
F	31,989			
Número de observaciones	104		104	

a Beta: Coeficiente de regresión cuando las variables son standarizadas (todas tienen varianza igual a uno). Son iguales a los coeficientes de correlación.

Esto para examinar el sesgo que se tiene en las estimaciones cuando se omiten variables que conjunta o separadamente pueden afectar la mortalidad infantil. En la ecuación con todas las variables resultó estadísticamente

te significativo el orden de nacimiento, indicando que, l o demás constante, cuanto menor es el número de hijos que tienen las familias, menor es la mortalidad infantil. Desafortunadamente no se sabe si esa relación es producto de efectos biológicos o de relaciones de comportamiento entre las dos variables.

El aumento en la leche a embarazadas y lactantes, todo lo demás constante, también ha contribuido significativamente a la reducción de la mortalidad en Chile. Tanto el efecto como la significación estadística es mucho mayor (3,2 veces) para la leche distribuida a las embarazadas que a los lactantes y nodrizas.

La leche distribuida a los menores (entre 6 y 23 meses) está relacionada fuertemente con la mortalidad, pero presenta un efecto positivo: a mayor leche distribuida mayor la mortalidad infantil, todo lo demás constante. Este es claramente un efecto inesperado. Esto puede deberse, sin embargo, a sesgos de simultaneidad: es decir, en aquellas regiones donde se presenta una mayor mortalidad de niños (por desnutrición, orfandad, abandono) es más probable que se distribuya más leche a los niños (programas de Ofasa y Conín).⁴⁰

Las consultas médicas maternas han contribuido significativamente a reducir la mortalidad en Chile, todo lo demás constante. No ocurre lo mismo con las consultas médicas a los niños ni las consultas de enfermeras. En el caso de las consultas médicas a los niños el efecto es positivo (aunque no muy estadísticamente significativo) indicando que a mayores consultas mayor mortalidad. Esto puede deberse también a sesgos de simultaneidad presentes (a mayor mortalidad experimentada en la región mayor las consultas preventivas a los niños).⁴¹

Ni la edad de las madres ni su estado civil fueron importantes en reducir la mortalidad, cuando el resto de variables se mantuvieron constantes.

La proporción de la población urbana cubierta con agua potable en Chile contribuyó a la reducción de la mortalidad, pero su efecto no fue estadísticamente significativo. El efecto importante fue el que ocurrió para la población cubierta con alcantarillado público. Es en estas dos variables, sin embargo, donde se manifiestan más claramente los problemas de multi-

⁴⁰ Estimaciones preliminares de la ecuación de mortalidad por mínimos cuadrados en dos etapas, indican que el coeficiente de esta variable cambia de positivo a negativo y pasa a ser estadísticamente no significativo.

⁴¹ El análisis preliminar de mínimos cuadrados en dos etapas redujo aún más la significancia estadística de este coeficiente.

colinealidad siendo ésta muy probablemente la razón para que el efecto del agua potable no sea significativo.⁴²

Si bien un aumento en la tasa de mortalidad redujo algo la tasa de mortalidad infantil, su efecto no fue estadísticamente diferente de cero. En resumen, las variables que contribuyen significativamente a la reducción en la mortalidad fueron la reducción en la natalidad (por familia), el aumento de la leche distribuida a embarazadas y lactantes, las consultas médicas maternas y el aumento en la cobertura urbana de alcantarillado público.

Estos resultados de regresión múltiple contrastan con los obtenidos en el análisis univariable, en que cada vez se introduce una sola variable independiente (y una constante). Los resultados de estas ecuaciones muestran en general coeficientes mucho mayores que los obtenidos del análisis de regresión múltiple y presentan los signos y significancia estadística esperadas en casi todos los casos. Llama la atención el que de la leche distribuida a los diferentes grupos, sólo la leche distribuida a las embarazadas es estadísticamente significativa (y con el signo correcto) y que todas las consultas efectuadas (maternas, niños y de enfermeras) están fuertemente asociadas a la reducción de la mortalidad (mucho más las consultas maternas, luego las de niños, y después la de enfermeras).

Las madres de más edad experimentan una mayor mortalidad de sus hijos que la que experimentan las más jóvenes y las madres casadas una mayor mortalidad de sus hijos que las no casadas. Este último es un resultado inesperado. Tomadas separadamente tanto la mayor cobertura de agua potable como de alcantarillado público ha contribuido significativamente a reducir la mortalidad en Chile.

Finalmente, la mortalidad infantil y la de mayores de un año están positivamente relacionadas (es decir, en regiones de mayor mortalidad de los mayores de un año hay mayor mortalidad infantil).

En resumen, de los resultados vistos en conjunto puede concluirse:

- 1 Que se han reducido fuertemente (a partir de 1980) las diferencias regionales que existían en las tasas de mortalidad y en varios recursos (insumos) de salud.
- 2 Que la reducción en el tamaño familiar y los programas a las embarazadas (leche y consultas) son de los factores que más han contribuido a la reducción de la mortalidad en Chile.

⁴² En efecto, cuando en la regresión se excluye la variable alcantarillado, el agua potable se vuelve fuertemente significativa.

- 3 Que los programas a los niños (leche, consultas) han contribuido también, aunque en menor proporción a la reducción en la mortalidad infantil.
- 4 Que el aumento en la cobertura de agua potable y alcantarillado, en especial este último, ha sido uno de los factores que han contribuido significativamente a reducir la mortalidad infantil a través del tiempo y a reducir las fuertes diferencias regionales que en ella existía.

6 Resumen y Conclusiones

El objetivo principal de este trabajo fue el de examinar las causas que determinan la fuerte reducción que experimentó la tasa de mortalidad infantil chilena desde 1960, y la aceleración en el descenso que en ella ocurrió de 1976 en adelante. Para esto se empezó por analizar el contexto socioeconómico chileno de 1960 en adelante, con especial atención a la década de 1970. La revisión de antecedentes (para ubicar el contexto socioeconómico de los cambios en la mortalidad) fue difícil, sin embargo, debido a las grandes discrepancias que existían en las cifras de empleo, remuneraciones reales, inflación y gasto público social total (y por sectores). En atención a esto, se dedicó bastante esfuerzo a compatibilizar las diferentes cifras, tratando de encontrar y explicar las diferencias que ellas presentaban (secciones 3 y 4). Después se procedió, en base a una metodología sencilla, a cuantificar el efecto que algunos factores han tenido sobre la mortalidad infantil en Chile.

Del análisis de los antecedentes socioeconómicos chilenos puede concluirse que Chile desde la década de 1960 ha experimentado un bajo crecimiento del producto per cápita, bajo crecimiento del empleo y de las remuneraciones reales. La década de 1970 se caracterizó, no obstante, por profundos cambios (caídas y subidas) en estos tres indicadores, cambios que describen la situación socioeconómica de 1973, la fuerte recesión de 1975, la recuperación económica de 1977-1981, y la fuerte recesión de 1982, 1983. El gasto público per cápita realizado en los sectores sociales (educación, vivienda, salud, trabajo) no pudo sustraerse a estos cambios presentando descensos en 1975 y 1976, recuperación de 1977 a 1981, y descenso luego en 1982 y 1983.

El gasto per cápita en salud para la década de 1970 presentó una evolución similar a la del gasto público per cápita social total. No obstante de 1974 en adelante varió marcadamente el destino que tuvo dicho gasto: disminuyó relativamente el gasto en personal y especialmente en inversión

y aumentó el gasto en transferencias y en bienes y servicios. La reducción relativa de gasto en personal pudo deberse en parte al cambio que ocurrió (ya desde 1965) en la estructura de contrataciones del sector salud (aumento relativamente más alto de auxiliares, enfermeras y matronas que de médicos) y en parte a una reducción de los salarios reales, en especial en 1973, 1975, 1982 y 1983.

La reducción en la inversión real pudo deberse al énfasis que dio el Ministerio de Salud a la atención primaria, para lo cual, aparte de concluir nuevas obras de infraestructura, emprendió la modernización, racionalización y readecuación de la infraestructura existente, y la construcción de consultorios y postas de salud. El gasto en transferencias aumentó principalmente por el gasto realizado en el Programa Nacional de Alimentación Complementaria.

Si bien la disponibilidad de camas del Servicio Nacional de Salud y el número de personas empleadas varió sólo levemente de 1970 a 1980, hubo un aumento apreciable en las consultas realizadas (a adultos, madres, niños y de urgencia) y en los egresos hospitalarios del sistema de salud. Esto junto con la reducción en el promedio de días de estada en los hospitales, reflejó en parte el cambio en el tipo de atenciones prestadas (a la madre y al niño preferentemente) y en parte una mayor utilización de los recursos físicos y humanos existentes.

El gasto privado en salud (medido por el valor agregado de la salud privada de Cuentas Nacionales) creció entre 1960 y 1970, en 12 por ciento, y entre 1970 y 1980 en 37.3 por ciento. Este gasto creció muy rápidamente a partir de 1977 y se vio fuertemente afectado, como era de esperarse, por la recesión de 1982 y 1983.

El contexto económico propiamente tal (producto, empleo, remuneraciones reales) es posible que no haya afectado directamente a la mortalidad (aunque sin conocer el impacto que los programas social es han tenido sobre la distribución del ingreso es imposible definir el contexto socioeconómico apropiado). Sin embargo, es posible que estos factores hayan afectado a la mortalidad infantil indirectamente: a través de la natalidad. La natalidad, tanto en Chile como en muchos otros países desarrollados y subdesarrollados, es procíclica en el corto plazo, no obstante, que presenta una tendencia hacia el descenso en el largo plazo.

Los cambios ocurridos en el destino del gasto público en salud, con su énfasis en el cuidado de la madre y del niño y los cambios ocurridos en la educación de la madre, la natalidad, y en la cobertura urbana de agua potable y alcantarillado, contribuyeron significativamente a la reducción de la mortalidad infantil en Chile entre regiones y a través del tiempo. El

análisis de regresión (si bien presenta algunos problemas econométricos) llevó a concluir que: 1) Una de las fuentes de reducción en la tasa de mortalidad infantil de todo Chile (que aparentemente no se había presentado hasta 1979) fue la reducción en las diferencias regionales que muestran las tasas de mortalidad infantil en Chile. Esto se produjo con la reducción en las diferencias regionales que presentaban la natalidad, la participación en los programas de leche, las consultas médicas a los niños, las consultas de enfermeras y la cobertura urbana de agua potable y alcantarillado; 2) la reducción en la natalidad y los programas a las embarazadas (leche y consultas) son de los factores que más han contribuido a la reducción de la mortalidad infantil; 3) los programas a los niños (leche, consultas) han contribuido también, aunque en menor proporción que los programas a las madres, a la reducción de la mortalidad; 4) el aumento en la cobertura urbana de agua potable y alcantarillado, en especial este último, ha contribuido significativamente a la reducción de las diferencias regionales que presentan las tasas de mortalidad infantil en Chile y a reducir las tasas a través del tiempo.

REFERENCIAS

- Arellano, José Pablo, "Las políticas Sociales en Chile: Breve Revisión Histórica", Apuntes *Cieplán* N° 60, Santiago, junio 1983.
- Banco Central de Chile, "Cuentas Nacionales de Chile 1960-1980", Santiago, 1983. "Indicadores Económicos y Sociales 1960-1980", Santiago, 1983.
- Castañeda, Tarsicio, "Número de hijos, rendimiento escolar y participación de la madre en el mercado de trabajo: Gran Santiago, 1981", *Estudios de Economía* N° 20 (primer semestre 1983): 851-111. "Evolución del empleo y desempleo y el impacto de cambios demográficos sobre la tasa de desempleo en Chile: 1960-1983", *Documento Serie Investigación* N° 64, Departamento de Economía, Universidad de Chile, enero 1984. "Salarios mínimos y empleo en el Gran Santiago", *Cuadernos de Economía* N° 61, (diciembre 1983): 279-293. "Factors determining the decline in Chile's infant mortality rate: An econometric analysis", Trabajo no publicado. (Referenciado en el texto, Castañeda (1984b)).
- Contraloría General de la República de Chile, "Estados de la Gestión Financiera del Sector Público", varios años.
- Cortázar, René, "Distribución del ingreso, empleo y remuneraciones reales en Chile, 1970-1978". Colección *Estudios Cieplán* 3 (junio 1980): 5-24; y Marshall, Jorge, "Índice de precios al consumidor en Chile: 1970-1978", Colección *Estudios Cieplán* 4 (noviembre 1980): 159-201.
- Covarrubias, Rosita y Aristides Torche, "Evaluación de un programa de nutrición: El caso del PNAC", trabajo presentado en el Encuentro Anual de Economistas, Punta de Tralca, Chile, 11-13 diciembre, 1980.

- Edwards, Sebastián, "Economic policy and the record of economic growth in Chile in the 1970's and 1980's", trabajo no publicado, Universidad de California, Los Angeles, diciembre 1982.
- Ffrench-Davis, R., "Una evaluación del modelo económico", *Estudios Públicos* N° 11 (invierno 1983): 7-39.
- Foxley, Alejandro, "Enfoques ortodoxos para el ajuste económico de corto plazo: Lecciones de la experiencia y temas de investigación", Documento de trabajo, *Prealc*, Santiago, Chile, 1983.
- Foxley, A. y Raczynski, D., "Grupos vulnerables en situaciones recesivas: el caso de los niños y jóvenes en Chile", trabajo no publicado, Cieplán, Santiago, Chile, 1983.
- Harberger, Arnold, "The Chilean economy in the 1970's: Crisis stabilization, liberalization, Reform", trabajo no publicado, presentado en el Workshop de Comercio Internacional, Moneda y Banca de la Universidad de Chicago, abril 1982.
- Harbert L. y Scandizzo, P., "Food Distribution and Nutrition Intervention: The case of Chile", *World Bank Staff Working Paper* N° 512, mayo 1982
- Heskia, Isabel, "Distribución del ingreso en el Gran Santiago: 1957-1978", Documento de Investigación N° 41, Departamento de Economía, Universidad de Chile, 1979.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE), "Demografía", 1982. "Estadísticas de Salud", 1965, 1970, 1975, 1980, 1982.
- Jiménez de la Jara, Jorge, "Desarrollo y Perspectivas del Sector Privado en Salud", Documento de trabajo, *C.P. U.* Santiago, Chile, octubre 1981.
- López, Augusto, "Aspectos económicos del alcoholismo (segunda parte: Mortalidad por cirrosis hepática, producción y precio del vino en Chile, 1950-1982)", trabajo no publicado, Departamento de Economía, Universidad de Chile; Santiago, marzo 1984.
- Marshall, Jorge, "Gasto público en Chile, 1969-1979, Metodología y resultados", *Cieplán*, Notas Técnicas N° 33, Santiago, Chile, julio 1981.
- Medina Lois, Ernesto, "Evolución de los indicadores de salud en el período 1960-1977" en Hugo Lavados (Ed.) *Desarrollo Social y Salud en Chile*, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago, Chile, 1979; y Kaempffer, A., "La salud en Chile durante la década del setenta: Un intento de interpretación", *Revista Médica de Chile* 110 (1982): 1004-1014.
- Meller, Patricio, "La evolución del empleo y desempleo en Chile", borrador *Cieplán*, febrero, 1984.
- Mesa-Lago, Carmelo, "Alternative Strategies to the Social Security Crisis: Socialist, Market and mixed approaches", trabajo no publicado University of Pittsburgh, junio 1983.
- Moran, C. y López A., "Análisis de algunos supuestos en el modelo de regresión lineal: Multicolinealidad y Autocorrelación", Documento *Serie Docencia* N° 42, Departamento de Economía, Universidad de Chile, marzo 1983.
- Ministerio de Salud de Chile, "Anuario de Defunciones y Causas de Muertes", Santiago, varios años. "Anuario de Atenciones y Recursos", Santiago, varios años. "Anuario de Atenciones Externas", Santiago, 1960. "Informe del Gobierno de Chile a la XXI Conferencia Sanitaria Panamericana", 1978-1981 (Gabinete del Ministro) septiembre, 1982.
- Mundlack, Yair, "On the pooling of time series and cross section data", *Econometrica*, vol. 46, N° 1, (enero, 1978): 69-85.
- Oficina de Planificación Nacional (Odeplán), *Informe Social 1982*, Santiago, 1983.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Las condiciones de salud en las Américas*, 1974, 1978, 1982.
- Oyarzo, César, "Desigualdades en el campo de la salud: Chile, 1970-1979", *Cieplan*, Notas Técnicas N° 53, Santiago, febrero 1983.

- Pardo, Lucía, "El impacto de las variables económicas en la fecundidad: caso chileno 1952-1972". Documento *Serie Investigación* N° 33, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago, enero 1979.
- Raczynski, D. v Oyarzo, C., "¿Por qué cae la tasa de mortalidad infantil en Chile?", *Colección de Estudios Cieplan* 6, (diciembre 1981): 45-84.
- Riveros C. Luis, "Desempleo, distribución del ingreso y política social en Chile", trabajo presentado en el Seminario *Desarrollo Social: Logros y Objetivos*, organizado por el Centro de Estudios Públicos, Santiago, mayo. 1984.
- Rodríguez G. Jorge, "El impacto redistributivo del gasto social: Chile 1983" (in forme preliminar y parcial), Documento de trabajo no publicado, Ilades, Santiago, 1984.
- Sanfuentes, Andrés, "Políticas de empleo de largo plazo para Chile", Documento *Serie investigación* N° 62, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago, noviembre 1983.
- Sjaastad, Larry, "Exchange rate regimes and the real rate of interest", trabajo no publicado, Universidad de Chicago y Graduate Institute of International Studies, enero 1984.
- Taucher, Erica, "Effects of declining fertility on infant mortality levels: A study based on data from Vive Latin American countries, report to the Ford Foundation and Rockefeller Foundation" *Celade*, Santiago de Chile, 1982.
- Tokman, Víctor, "Reactivación con transformación: El efecto empleo", Documento de *Prealc*, Santiago, Chile, 1984.
- Valiente, S.; Taucher, E.; Chateaneuf, R; Mardones, F. R.; Ruiz, O.; Avila, B. y Cordero, P., "Evolución de la mortalidad infantil y otros indicadores conexos en Chile entre 1962 y 1981", Documento no publicado, Proyecto Unicef-Inta, Inta, Universidad de Chile, Santiago, marzo 1984.
- Viveros Long, Ana M., "Changes in Health Financing: The Chilean experience", Documento no publicado, Agency for International Development, Washington, D.C., junio 1982.
- Wisecarver, D., "Dogmatismo y Pragmatismo en Chile: Una década de política económica en Chile", *Estudios Públicos* N° 11 (invierno 1983): 91-134.
- Yáñez, José, "Una corrección del Índice de Precios al Consumidor durante el período 1971-1973", *Comentarios sobre la situación económica*, segundo semestre 1978, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Rosenzweig, M. R. y Schultz, T. P., "Consumer Demand and Household Production: The Relationship between Fertility and Child Mortality", *The American Economic Review*, vol. 73, N° 2, 1983. □

MESA REDONDA

CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y CAUSAS DEL DESCENSO DE LA MORTALIDAD INFANTIL EN CHILE

Dagmar Raczynski** y otros

Comentario de la Srta. Dagmar Raczynski:

En primer lugar, deseo agradecer al CEP y a Tarsicio Castañeda la oportunidad de comentar su trabajo, que se integra a una serie de otros esfuerzos realizados en los últimos años sobre el tema. Leí el trabajo con gran interés ya que en 1981 junto con César Oyarzo publicamos un documento sobre el mismo tema ("¿Por qué cae la tasa de mortalidad infantil en Chile?", Colección *Estudios Cieplan* 6, diciembre). Las conclusiones a que llegamos no difieren en lo sustantivo de las conclusiones del trabajo que se comenta.

Me voy a permitir resumir brevemente las principales conclusiones del trabajo del año 1981, para después entrar a comentar algunos puntos específicos del trabajo de Tarsicio Castañeda.

En la investigación que realizamos, cubriendo el período 1974-1979, constatamos, primero, que a pesar de la fuerte recesión económica que afectó al país en 1975-76 y del impacto negativo que la política económica en aplicación tuvo sobre la situación de empleo, salarios y remuneraciones y más en general, sobre el nivel de vida imperante en los estratos de menor ingreso, la tasa de mortalidad infantil continuó descendiendo al ritmo en que lo había hecho desde mediados de la década del 60. Segundo, partiendo de esta comprobación el trabajo contrastó dos grandes hipótesis complementarias que intentaban dar cuenta de esta tendencia en la mortalidad infantil.

La primera hipótesis decía relación a la evolución experimental por la tasa de natalidad y su impacto sobre la mortalidad infantil. La tasa de natalidad cayó sustancialmente en la década del 70; en 1975, y en los años siguientes el número de nacimientos disminuyó en términos absolutos. El descenso en el número de nacimientos afecta los riesgos de muerte de la población infantil, al menos de

dos maneras: i) facilita la atención profesional pre, durante y post parto, al disminuir la presión sobre los recursos obstétricos y pediátricos del sistema de salud; ii) el descenso del número de nacimientos y de la tasa de natalidad comúnmente va asociado, y así sucede en Chile, con cambios en la estructura de los nacimientos, en el sentido de que éstos se concentran crecientemente en estratos demográficos y sociales que implican menor riesgo de muerte. Para verificar la importancia de estos cambios sobre el descenso en la mortalidad infantil se estimó el impacto que las modificaciones en la estructura de los nacimientos según edad y educación de la madre y orden de paridad tuvieron sobre la caída en la tasa de mortalidad infantil, llegando a concluir que estas modificaciones son responsables entre un 25 y un 27 por ciento del descenso y que el factor más importante es la reducción del número de nacimientos en madres de menor nivel de instrucción. También resultó significativo el factor orden de paridad. Estos resultados fueron reiterados después por un trabajo de la Dra. Erika Taucher, aquí presente.

La segunda gran hipótesis de nuestro trabajo sostenía que la caída en la mortalidad infantil se podía atribuir en grado importante a las prestaciones médicas y paramédicas entregadas por el sector público de salud a la población materno-infantil. Para contrastar esta hipótesis se aunó información sobre el gasto público en salud per cápita, sobre la composición o el destino de este gasto, sobre las prioridades definidas en la política de salud hacia las personas, sobre los recursos humanos y materiales destinados a la población materno-infantil y sobre los programas de intervención en nutrición y alimentación. Los resultados indicaron que, a pesar de una caída en el gasto público en salud per cápita durante el período, hubo una expansión notable de las prestaciones de salud y nutrición materno-infantiles. Ello fue posible por la conjunción de varios factores: la casi totalidad del gasto público se destinó a gastos de operación en desmedro de gastos de inversión; hubo una caída en las remuneraciones reales durante el período; se hizo una redistribución del personal en desmedro de los médicos y en favor del personal paramédico: enfermeras, matronas, auxiliares, dentro del marco de una política de salud altamente selectiva, centrada en la atención primaria de la madre y del niño menor de seis años, en áreas rurales y urbanas periféricas que combina las prestaciones de salud preventiva y curativa con programas de intervención nutricional muy efectivos.

Como puede apreciarse, los resultados de nuestro estudio no están en desacuerdo con aquellos a los cuales llega Tarsicio Castañeda en su documento. No obstante ello, voy a entrar a discutir algunos de los planteamientos contenidos en dicho documento. En esta discusión seguiré el orden de su exposición, esto es, 1) evolución de la tasa de mortalidad infantil; 2) contexto socioeconómico chileno entre 1960 y 1983; 3) gasto público en salud y su composición y, por último, 4) modelo sobre los determinantes de la mortalidad infantil.

1 Evolución de la Tasa de Mortalidad Infantil

En el trabajo se enfatiza el descenso en la tasa de mortalidad infantil a partir de 1975. Si miramos las cifras de año en año entre 1920 y 1982, comprobamos que hay un descenso sostenido de la tasa de mortalidad infantil y a un ritmo similar a partir más o menos de 1965. Por otra parte, asumiendo una perspectiva de más largo plazo, se observa que hubo un descenso, también muy fuerte y sostenido, en la tasa de mortalidad infantil del país entre 1935 y 1950. La tasa que en la década del 20 fluctuaba entre 250 y 200 por mil decesos de menores de 1 año nacidos vivos se redujo a menos de la mitad, al nivel de 100-120 por mil en 1950; ahí se estanca y se inicia un nuevo período sostenido de descenso en 1965. Trabajos previos indican que el primer período de descenso, 1935-1950, mantiene una asociación más condicionada por factores relativos al crecimiento y desarrollo económico del país que por factores relativos al sistema de atención de salud. Por otra parte, los trabajos en salud pública y los que ha hecho en nuestro país el Dr. Ernesto Medina indican que cuando la tasa de mortalidad infantil es muy alta, sobre 100, el descenso depende principalmente de factores socioeconómicos más que de factores del sector salud. Cuando se llega a un nivel más bajo, inferior a 100 u 80, la tasa de mortalidad infantil se torna más sensible a la organización del sistema de salud y a las prestaciones médicas y paramédicas entregadas. Los factores socioeconómicos continúan pesando, pero pasa a ser relativamente más fácil anular su impacto adverso sobre los riesgos de muerte de la población por medio de programas de salud preventivos y curativos.

En el trabajo de Tarsicio Castañeda se enfatiza que hubo una aceleración del descenso en la caída de la tasa de mortalidad infantil a partir de 1975. La conclusión depende de la medida estadística que se considere. Si se hace por cambio absoluto, en vez de cambio porcentual por año, no se observa esta aceleración.

El trabajo de Tarsicio Castañeda destaca o detecta una reducción de las desigualdades regionales en la tasa de mortalidad infantil a partir de 1980. Este es un hecho nuevo que rompe una tendencia prevaleciente en el país en las décadas del 60 y del 70, en que las desigualdades regionales o se mantenían o en algunos años aumentaban. Es posible que la reducción de los diferenciales regionales en mortalidad infantil, entre el 80 y el 83, sea consecuencia del impacto rezagado en el tiempo que tienen las acciones de salud sobre la mortalidad. De hecho, análisis más detallados sobre la distribución regional de los recursos materno-infantiles y las acciones materno-infantiles desplegadas por el sector público muestran que en esos indicadores hay una reducción de las desigualdades regionales desde 1970 aproximadamente. En consecuencia, es posible que la reducción reciente de las desigualdades regionales en la tasa de mortalidad infantil sea en parte producto de una distribución regional más igualitaria de los recursos materno-infantiles en los años previos.

2 Contexto Socioeconómico

Aquí se discute la evolución que han tenido entre 1960 y 1983 una serie de factores que supuestamente inciden sobre la tasa de mortalidad infantil, tales como el nivel de urbanización, las tasas de natalidad, la educación básica, media y superior, la cobertura de agua y alcantarillado, el producto geográfico, el empleo, los salarios y las modificaciones en la distribución del ingreso. No hay tiempo y no voy a entrar al detalle de las cifras, las que han sido comentadas en diversos trabajos. Lo que me gustaría enfatizar es que, si bien según la información presentada por Castañeda la participación del 40 por ciento más pobre de la población en la distribución del ingreso se mantiene de 1970 a 1980 en alrededor de un 11 por ciento, siendo algo más baja en los ciclos más recesivos de la economía, hay otra fuente referida al año 1969 y 1978 (Instituto Nacional de Estadísticas, Encuesta de Presupuestos Familiares) que indica que el consumo del quintil más pobre de los hogares es en 1978 un 31 por ciento más bajo que en 1969 y el consumo del quintil siguiente un 20 por ciento más bajo. Según esta fuente, entonces, hay un deterioro significativo en el nivel de consumo de los hogares más pobres. Análisis más detallados indican que este deterioro implicó una caída importante en la calidad de la dieta alimenticia de estos hogares en el sentido de que aumenta en el consumo de masas y se reduce el de alimentos ricos en proteínas.

3 Gasto Público en Salud

El trabajo que comentamos presenta un análisis muy acucioso de los distintos escritos al respecto, intentando y logrando descifrar las discrepancias y su origen. Las discrepancias en las diferentes estimaciones sobre el gasto público en salud provienen de los deflatores utilizados. La discusión sobre cuál es el deflactor más adecuado, sobre cuáles son las bondades de éste o las dificultades de aquél es un tema para los economistas. Yo soy socióloga y sólo voy a hacer algunos comentarios laterales.

Es claro, como ya se ha dicho, que la utilización del IPC, como lo hace el Ministerio de Salud, tiene dos dificultades básicas para ser utilizado como deflactor del gasto público en salud. Una es que se han detectado errores metodológicos en el IPC que tienden a subestimar la tasa de inflación con particular intensidad entre 1976 y 1978. Al subestimar la inflación obviamente se abultan las cifras sobre el gasto. La segunda, señalada por Tarsicio Castañeda, es que al aplicar el IPC a un sector social como el de la salud, no es representativo de los artículos que adquiere ese sector. Por esas razones Marshall construyó un deflactor considerando la evolución de los precios pagados por las instituciones públicas de salud en la adquisición de los bienes y servicios que componen su gasto.

En el trabajo que comentamos se construye o usa otro deflac-

tor, que es el deflactor implícito del valor bruto de la producción de salud privada y pública. Si bien en la exposición oral Tarsicio Castañeda fundamentó con cierto detalle por qué él construyó este deflactor y se desechó el de Marshall, ello no se hace en el trabajo escrito. Si entiendo bien, los deflactores implícitos constituyen índices indirectos en que la variación en los precios, en este caso del sector salud, se calcula como una relación entre los valores reales estimados por un índice de quantum físico y los nominales obtenidos directamente de la fuente pertinente. No es, por tanto, en sentido estricto un índice de precios. Por otra parte, este deflactor presenta problemas cuando, como es el caso en nuestro país, hay "nuevas cuentas nacionales" a partir de 1974. Al proyectar ese índice hacia el año 1970 y 1969, como se hace en el trabajo, hay un problema de empalme de las "antiguas" y las "nuevas" cuentas que dificultan la construcción de una serie comparable.

Hay una diferencia de nivel entre la estimación del gasto público de Marshall y la de Castañeda. No obstante, ambas indican una caída del gasto público en salud en 1975-76, una recuperación posterior hasta 1982 y una nueva caída en 1983. En ambas estimaciones el gasto público en salud per cápita es en 1983 inferior al de 1970.

4 Determinantes de la Mortalidad Infantil

El trabajo presenta una función de producción lineal en el cual se postula que la tasa de mortalidad infantil está influida por una serie de factores, que yo agruparía en cinco tipos: Primero, un factor relativo al descenso en la fecundidad (natalidad). Segundo, un conjunto de factores relativos a las características de las madres y que podría interpretarse como factores culturales que operan a nivel de la familia (edad de la madre, porcentaje de las madres casadas y estabilidad de la unión matrimonial). En tercer lugar, el medio ambiente sanitario, agua y alcantarillado. El cuarto son los programas de salud y nutrición materno-infantiles, que contemplan distribución de leche y consultas médicas. El quinto factor, que Castañeda no mencionó en su exposición, es la tasa de mortalidad de los mayores de 1 año, variable que introduce el análisis para intentar captar una posible sustitución en los recursos de salud que se dedicaría a los menores de un año y a los mayores de un año; ello, según dice, porque algunos trabajos en Chile habrían sugerido que el mayor gasto de recursos públicos en los niños y sus madres ha sido posible en parte por la reducción de los servicios ofrecidos a los otros grupos de la población.

Hay dos factores que otros trabajos han mostrado como importantes que por razones de disponibilidad de información no se incluyen en el análisis de regresión: La situación socioeconómica, (empleo, ingreso, consumo) y los nacimientos según educación de la madre y orden de paridad. Es probable que si se dispusiera de infor-

mación sobre estos dos factores y ésta se hubiera incluido en el modelo de regresión múltiple, los resultados hubieran sido parcialmente distintos.

El análisis de regresión múltiple que se presenta plantea una serie de problemas técnicos. Entre éstos quizás el más importante es el de la multicolinealidad o la no independencia entre las variables independientes. Sería importante incluir en el trabajo la matriz de intercorrelaciones simples entre todas las variables, para apreciar como se da la multicolinealidad.

Por otra parte, es posible que haya interacción entre algunas de las variables, fenómeno que no es posible detectar por un análisis de regresión lineal donde se supone que las variables son aditivas y que no interactúan. En el caso chileno hay interacción entre las variables referidas a consultas médicas de los niños y las variables referidas a distribución de la leche, porque los programas funcionan conjuntamente y se retroalimentan. Aparentemente también —así lo sugieren los resultados de un estudio referido a 1970— habría interacción entre factores socioeconómicos y del medio ambiente en que vive el niño y las acciones de salud desplegadas. Estas últimas sólo tendrían un efecto favorable sobre el riesgo de morir del niño superado cierto nivel de pobreza, lo cual demostraría que hay un condicionamiento y que no es aditivo el efecto.

En cuanto a los resultados positivos del análisis de regresión múltiple, corresponden a lo que pudiera esperarse a partir de los estudios existentes. Primero, la caída en la fecundidad tiene un efecto significativo sobre la mortalidad infantil. Segundo, son muy trascendentes los programas de nutrición y salud materno-infantiles, y tercero, son muy importantes las variables agua y alcantarillado. Para apreciar bien la ponderación o el peso relativo de estas variables sería bueno expresar los coeficientes de regresión en forma estandarizada o en alguna unidad que permita comparar el peso relativo de uno y otro factor.

Es importante detenerse brevemente en las variables que no resultaron ser estadísticamente significativas y a las cuales el trabajo casi no hace alusión a pesar de haber postulado que incidirían sobre la mortalidad infantil. En este caso se halla el conjunto de variables que se refiere al ambiente familiar o nivel cultural. Los indicadores que se utilizan son dos: edad promedio de la madre que da a luz y porcentaje de nacimientos que corresponden a mujeres casadas. Posiblemente el primer indicador —edad promedio de la madre— no resultó ser estadísticamente significativo, porque la relación entre mortalidad infantil y edad de la madre tiene forma de U. Entonces, al tomar como indicador el promedio edad, los efectos se anulan.

El porcentaje de mujeres casadas probablemente es un factor de gran gravitación. Hay un estudio de mortalidad en la niñez, o sea,

de niños menores de 4 años, que se realizó en diversos países latinoamericanos, entre ellos Chile, en el año 69 ó 70 que comprueba que la tasa de mortalidad en la niñez en los hogares donde la madre es casada es mucho menor que la tasa de mortalidad en la niñez en los hogares donde la madre está en unión libre o es soltera. La mortalidad de la niñez en las madres casadas es de 9.2, en las de unión libre sube a 19 y en las madres solteras es de 25.5.

El análisis realizado tomando como unidad de análisis a cada una de las trece regiones del país, que son muy heterogéneas, no dio resultados estadísticamente significativos. Es muy posible que allí haya un problema de composición de las regiones o de agregación. Además, puede haber problemas en la confiabilidad de las cifras sobre estado civil de las madres extraídas de los certificados de nacimientos.

Otra de las variables que incluye Tarsicio Castañeda es la mortalidad de mayores de 1 año. Hay una asociación positiva entre mortalidad infantil y mortalidad de mayores de 1 año. Existe un coeficiente de regresión positivo, estadísticamente significativo entre las dos variables. Creo que eso era lo que cabía esperar, porque sabemos que la distribución regional de la tasa de mortalidad infantil está altamente asociada con la distribución regional de la tasa de mortalidad en la niñez que es un componente importante de la tasa de mortalidad de los mayores de un año. El corte mayor de un año no es adecuado como indicador de la sustitución de recursos de salud entre diferentes grupos de edad. Ello, por dos razones principales. Primero, las políticas y programas de salud en Chile están orientados a lo materno-infantil y a los niños preescolares. En consecuencia, lo relevante hubiera sido considerar, por ejemplo, la tasa de mortalidad de los mayores de 15 años. Segundo, en los grupos de edad mayor y en países como Chile que tienen una estructura de enfermedades que se aproxima a la de países desarrollados, la tasa de mortalidad deja de ser un buen indicador de estado de salud de la población. Eso se observa, por ejemplo, al comprobar que la estructura de las causas de mortalidad difiere de aquella de las causas de morbilidad. Siendo así la mortalidad de los mayores de un año no constituye un indicador de estado de salud de la población adulta ni de la sustitución de recursos de salud entre diferentes grupos etarios.

Es probable que el énfasis de la política y los programas de salud sobre el sector materno-infantil ha ido en desmedro de la atención de salud de sectores poblacionales de mayor edad. No hay evidencia cuantitativa fuerte al respecto, pero sí hay innumerables síntomas. Entre éstos cabe mencionar el incremento en las consultas de urgencia; las largas listas de espera para la atención hospitalaria que no es de primera urgencia; la apreciación y los reclamos reiterados por parte del personal médico y paramédico que labora a nivel de consultorio como de hospital sobre la escasez en el abastecimiento de implementos básicos para la atención de salud de la población, particularmente la adulta. También resulta ilustrativo mencionar co-

mo un síntoma la información que se registra en un informe de Odeplán/Superintendencia de Educación que indica que en una muestra de escuelas de extrema pobreza de una comuna del Gran Santiago el índice de desnutrición en niños escolares se elevó de un 4,6 por ciento en 1980 a un 15,8 por ciento en 1983. En síntesis, hay una serie de datos puntuales que insinúan un deterioro en algunos aspectos de la atención médica y de la situación de salud en los sectores no materno-infantiles de la población.

5 Algunos Comentarios Finales

De los resultados a que llega tanto este trabajo como otros similares se infiere que en situaciones coyunturales de deterioro de los niveles de ingreso es posible evitar un incremento en la tasa de mortalidad infantil y aun lograr que se mantenga su ritmo de descenso a través de la implementación o intensificación de programas de atención primaria de salud materno-infantil, incluyendo programas de intervención nutricional. Esta afirmación es válida en el contexto de la situación chilena, porque en ella se presenta una serie de condiciones que es primordial destacar. La viabilidad y efectividad de programas de salud de cobertura nacional dependen en grado importante de la existencia de un sistema de salud integrado con una infraestructura adecuada y con los recursos humanos necesarios. La existencia en Chile del Servicio Nacional de Salud presenta buena parte de las características anteriores y es uno de los factores fundamentales que permitieron el éxito de estos programas específicos. Cabe recordar que durante la década del 50, con un Servicio Nacional de Salud incipiente, y un marcado estancamiento económico, la tasa de mortalidad infantil no descendió.

Un segundo factor que facilitó el éxito de los programas de atención primaria de salud de la madre y del niño dice relación a la naturaleza y magnitud de los problemas de salud que enfrenta la población infantil. En el caso de Chile, la magnitud de las patologías asociadas a situaciones de pobreza, vale decir, infecciones digestivas, respiratorias y transmisibles y problemas nutricionales, a mediados de la década del 70 ya había descendido a un nivel posible de atacar y controlar vía programas preventivos dirigidos a toda la población (control del niño sano, alimentación complementaria) y programas curativos (programa de control del niño con déficit nutricional y el programa de Conín) dirigido a los niños que efectivamente sufrían el síndrome infección-desnutrición.

El tercer rasgo presente en Chile en los años 70, y que probablemente ha contribuido en forma importante al éxito de los programas de salud materno-infantil, dice relación con la receptividad frente a estos programas de las madres. Por una parte, el país cuenta con madres de un nivel de instrucción relativamente alto, lo que facilita la asimilación de los contenidos de los programas de educación sanitaria y de las instrucciones dadas por el personal médico y

paramédico. Por la otra la población materna ha tenido una larga experiencia con la atención primaria de salud conociendo así sus derechos y deberes para con ella. A estos factores se suma el impacto que pueden haber tenido los medios de comunicación de masas, particularmente la televisión por medio de transmisiones muchas veces implícitas de modelos sobre lo que constituye una buena crianza de los niños, la importancia de la limpieza e higiene, de una alimentación equilibrada.

Finalmente debemos plantear que el argumento, muchas veces expuesto, de una correspondencia entre mortalidad infantil, nivel de salud y la situación socioeconómica de determinados grupos sociales, puede ser valedero en situaciones de muy bajo nivel de desarrollo, pero que en un país con las características del nuestro, y con la estructura de enfermedades de Chile, deja de ser evidente.

Dr. Illanes:

Tengo tres comentarios que van a ser brevísimos.

El primero se refiere a que cualquiera sea la apreciación que nos merezca, el hecho es que aumentó el ritmo de descenso de la mortalidad infantil a partir de alrededor del año 75. Creo que en esto no deberían haber muchas opiniones, a pesar de que con las estadísticas se puede jugar bastante. Pero, si uno es riguroso, una tasa es $1/n$ por la derivada de n respecto del tiempo. Eso equivale, traducido aritméticamente, a los cambios porcentuales, que es lo que utiliza Tarsicio aquí en el cuadro y que revelan una disminución mayor. Para poder visualizarlo en un gráfico habría que emplear uno semilogarítmico como se hace habitualmente. Ahí se vería que hay un aumento del descenso. Ese es un punto mínimo que quisiera dejar planteado y que se refiere a los hechos.

El otro punto, el número dos, se refiere a una sutil diferencia—no sé si tan sutil— que existe entre las conclusiones del Dr. Castañeda y las conclusiones que están implícitas o explícitas en varios trabajos previos, incluyendo el de Raczynski y Oyarzo, el del Dr. Medina y otros publicados en Estados Unidos, que señalan que los factores socioeconómicos habrían perdido su importancia en Chile.

La verdad es que Tarsicio Castañeda muestra cómo una serie de elementos que sólo pueden considerarse de índole socioeconómica, como el agua potable, el alcantarillado, etc., siguen reflejándose en Chile en la variación que hay a lo largo de las regiones. De modo que los factores socioeconómicos, tal como ha sido la conclusión tradicional, son importantes como determinantes de mortalidad infantil. Por el contrario, los factores médicos parecen ser mucho menos trascendentes de lo que siempre se pensó o de lo que implícitamente hasta el día de hoy se piensa. En el trabajo de la Dra. Taucher se muestra cómo la declinación de la mortalidad se debe fundamentalmente a aquellas causas que responden a hacinamiento ambiental, a las medidas preventivas, o a las medidas mixtas, pero no a

las medidas propiamente médicas. Creo que esto también se refleja en la multicolinealidad de todas estas variables, que a mi juicio conforman una red en la cual es muy difícil o bastante arbitrario hacer separaciones. Esto también se manifiesta una vez más en la disociación que se mencionó entre las causas de muerte y las causas de enfermedades. ¿Son los indicadores tradicionales de salud efectivamente indicadores de salud? Tal vez no. Al menos esa es la tesis que me parece correcta. Pero entonces ¿de qué son indicadores? Yo creo que siguen reflejando factores socioeconómicos y con seguridad que sobre este tema podríamos discutir indefinidamente.

Mi tercer comentario se refiere a una antigua discusión entre si el orden de nacimiento actúa a través de factores biológicos o factores socioeconómicos en la causa de muerte. Entiendo que un trabajo del año 84 prácticamente se inclinó en favor, por decirlo así, de los factores socioeconómicos estudiando aquellas familias que tienen 5 ó 6 niños y midiendo la mortalidad del primer y segundo niños de esas mismas familias. Se estableció que esas familias tienen una tasa de mortalidad más alta que el promedio de la población, sin importar el orden de la paridad.

Dra. Taucher:

Quisiera hacer algunos comentarios y tal vez aportar algunos resultados de investigaciones o de nuevos análisis. Hace muy pocos días hubo una reunión en México en que se compararon justamente los casos de Chile, Costa Rica y de Cuba, que son los tres países que han tenido mayores descensos en materia de mortalidad infantil en la región. Se estableció que en esos países una de las características comunes era el desarrollo del sistema de salud, la gran cobertura de la atención, la tradición de salud que presentaban y el efecto favorable de algunos cambios económicos, y sobre todo, de los esfuerzos por instruir a la madre. En cambio, en lugares en que faltaron estos factores no se habían logrado tantos logros en la reducción de la mortalidad infantil. En cuanto a Chile, esto de que las diferencias regionales han disminuido también se observa en el análisis que hicimos ahora último en el Inta (Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos) que también ha comprobado una reducción en la diferencia entre la mortalidad de niños de madres con diferente nivel de instrucción. Yo creo que esto se debe a que cuando la mortalidad es más alta es más fácil reducirla; cuando es más baja, es más difícil, entonces se van acercando los extremos; lo mismo pasa con las regiones, donde también habíamos observado antes que la reducción era mayor en aquellas regiones en que la tasa de mortalidad era más alta.

En cuanto a la independencia de los factores socioeconómicos de la mortalidad infantil, no me cabe la menor duda de que siguen siendo dependientes y se nota por los diferenciales entre distintas clases sociales, regiones y todo lo demás; que haya disminuido más

la mortalidad desde el 75 en adelante depende, como decía Dagmar, de cómo se mide. Si se hace por cambio absoluto, en vez de cambio porcentual por año, y si los años entre 1962 y 1981 se agrupan en quinquenios, se comprueba que la reducción absoluta fue máxima en el quinquenio del 67 al 71, especialmente en lo que respecta a la mortalidad post y neonatal y que en ese quinquenio estuvieron mejores los indicadores socioeconómicos; después se redujo esa disminución y volvió a aumentar algo en el quinquenio 77-81, en que los indicadores económicos volvieron a mostrar una mejoría.

Una cosa curiosa a propósito de este tema, y sobre lo cual hice un estudio colateral, se relaciona con la fecundidad. Ese estudio indicó que otro factor dependiente de la fecundidad podría determinar que familias que están en mala situación dejan de tener hijos en el momento en que la situación las afecta y que eso podría hacer que aumentara la proporción de niños no afectados por las crisis pasajeras. En cuanto a la naturaleza biológica o socioeconómica de los diferenciales traté de investigarlo viendo los diferenciales por orden, por edad, y por intervalo entre nacimientos en distintos grupos de nivel de instrucción de la madre. En todos sigue la misma curva, circunstancia que interpreté como un respaldo a la naturaleza biológica, pero es cierto que los diferenciales son más intensos en la etapa post neonatal por ejemplo, lo que va en contra de esta hipótesis.

Sr. Castañeda:

Voy a empezar desordenadamente tal vez, pero espero cubrir la mayoría de los comentarios. Empezaré con el asunto de las tasas, de si se redujeron o no. Aquí lo clave es lo que ya se dijo, en el sentido de que cuando las tasas son más bajas es más difícil reducirlas. Si nosotros estamos a nivel de Estados Unidos, de 10 por mil o algo así, la reducción a partir de allí es muy difícil. Si uno toma los cambios porcentuales (que implícitamente tienen en cuenta esta dificultad) queda muy claro que la reducción en la mortalidad infantil en Chile se aceleró fuertemente a partir de 1976. Esa aceleración se da en el quinquenio 70-75 con respecto al anterior y más rápido todavía desde el 76 en adelante.

Prácticamente el mensaje central de mi trabajo, y que tal vez no ha quedado muy claro, es que las relaciones entre una sola variable y la tasa de mortalidad pueden conducir a graves errores. No podemos asignarle un impacto a esa variable, porque no estamos controlando las otras variables; por ejemplo, hablemos de la edad de la madre o de la educación. Es claro que mujeres más educadas tienen menos hijos. ¿Por qué las mujeres más educadas tienen menos hijos? La respuesta tal vez tiene que ver con la participación de la mujer en el mercado del trabajo, con el ingreso del esposo, con muchas cosas que uno puede relacionarlas con factores socioeconómicos. Por lo mismo cuando uno dice que la educación de la madre es importan-

te para determinar la reducción de la mortalidad, y uno se queda ahí, realmente no está invocando las causas últimas.

Otro tema es el asunto de la paridad. Cuando uno se pregunta ¿de qué depende el tamaño familiar de las familias?, es claro que depende de factores socioeconómicos. El número de hijos, según se ha demostrado en numerosos estudios, es procíclico en el corto plazo (es decir, cuando hay bonanza económica las familias tienden a tener más hijos) y es contracíclico en el largo plazo. Lo que quiero enfatizar es que esto probablemente depende no de factores socioeconómicos de los que cambian todos los días. La familia para determinar cuántos hijos va a tener tiene que tener proyecciones de largo plazo de su ingreso, de su patrimonio, de sus condiciones económicas, de sus perspectivas. Es por eso tal vez que encontramos que en el corto plazo estas variables tal vez nos digan mucho en términos de variables como mortalidad, pero eso no quiere decir que no tengan influencia. Yo creo que sí las tienen. Lo que pasa es que las variables que tienen influencia son las variables de stock, es decir, las variables relacionadas con el patrimonio: agua potable, alcantarillado, calidad de la vivienda; riqueza, educación; todo eso que significa stock de recursos y no el flujo de recursos. Muchos estudios muy interesantes se han limitado a mirar el efecto composición, es decir, si el hecho de que haya más terceros, o cuartos o quintos nacimientos, influye sobre la mortalidad. Lo que estoy diciendo es que más allá de esto hay que preguntarse por qué es el tercero o el cuarto o por qué el primero o el segundo. En Chile si uno mira las estadísticas de matrimonios encuentra una relación clara con variables económicas y por tanto, estas variables pueden estar influyendo indirectamente sobre la mortalidad mucho más allá de los efectos biológicos que puedan ocurrir. Mi opinión es que todas estas variables tienen influencias económicas bastante complicadas. El hecho de que sean complicadas induce muchas veces a ignorarlas, lo cual es un error. Falta mucha investigación al respecto.

Ahora me voy a referir, más en concreto, a algunos de los puntos expuestos por Dagmar; especialmente los que tienen relación con el gasto público. Para ver las bondades del deflactor que yo uso, tal vez es útil referirme a la metodología de cuentas nacionales, para calcular el índice implícito. Básicamente lo que se hace es agregar todo lo que son gastos corrientes del Servicio Nacional de Salud (personal, bienes y servicios, transferencias); en base a esto se calcula el valor bruto de la producción nominal. El valor real se calcula a partir de encuestas con datos del número de consultas y de atenciones del sector salud pública y privada. Estas atenciones se multiplican por el precio del año base, y a partir de ahí se calcula el valor real. La razón entre estas dos series es el deflactor implícito. Creo que éste puede reflejar, por lo menos en el agregado, bastante bien la evolución particular de los precios de este sector.

Respecto del tema de la inversión, creo que para el año 70 había ya una buena cantidad de centros de atención de servicios de sa-

lud, y tal vez lo más razonable no era incrementar esos servicios a la tasa que se venía haciendo anteriormente. Lo que procedía, quizá, era mejorar los servicios, racionalizar. Por eso es que yo, en cierto sentido, no veo tan dramático que la inversión haya caído. Más que el monto de inversión, lo que más debiera preocupar es el destino y calidad de la misma. Hay que poner mucho cuidado en el tipo de inversiones que se hacen para que efectivamente contribuyan a mejorar los servicios de salud. En general, en el trabajo he sido muy cuidadoso en no hacer afirmaciones cuando no las tengo sustentadas. Por ejemplo, con los datos disponibles no sé si el tipo de materiales que usan los médicos para prestar ciertas atenciones ha sido abundante o no en el período.

En cuanto a la menor desigualdad en los recursos experimentada ya en 1970, y el efecto rezagado que hubieran podido tener en los últimos años, no tengo opinión definitiva. Hay que medir los rezagos, y hasta tanto uno no los mida no puede decir si existe o no tal efecto. En este mundo muchas de estas cosas pueden suceder, pero yo me he cuidado bastante de hacer afirmaciones aventuradas. Me gustaría detenerme en la distribución del ingreso. Dagmar trajo un artículo de René Cortázar donde se muestra el consumo que ha experimentado el grupo más pobre de la población, comparando la encuesta de hogares de 1968 con la de 1978. A este respecto tengo dos cosas que decir. La primera es que esa encuesta de hogares me parece que puede presentar varios problemas. Esta encuesta no se hizo en un momento dado sino a través de 5 ó 6 meses. Cada familia llenaba una cartilla que una vez llenada era recogida por el INE; con base en esto construyeron los datos de gastos. Esas encuestas son bastante problemáticas porque hay una cantidad de entrevistados que se aburre de contestar estas encuestas; uno no sabe quiénes se aburren más, si los de altos ingresos o los de bajos ingresos, de suerte que esas comparaciones pueden contener grandes sesgos.

El segundo punto que me llama la atención del trabajo de René Cortázar y que mencionaba Dagmar es su crítica a los datos del Depto. de Economía de la Universidad de Chile. Básicamente lo que él hace es estimar la subestimación que existiría en los datos de ingreso de dicha encuesta. El problema radica en saber si esa subestimación es sistemática a través del tiempo. René Cortázar concluye que esa estimación no es sistemática y que los datos reportados presentan muchas variaciones. Sus datos muestran que en el año 1971 la subestimación fue de 1%, es decir, que el valor del ingreso de la encuesta del Departamento de Economía y el valor real difieren en un 1%. Este indicador, sin embargo, me parece extremadamente sospechoso; no conozco ninguna encuesta de ingresos que sea tan precisa. Además, René tampoco analizó los posibles problemas de medida que puede tener el indicador que usó para compararlo con los datos de la U. de Chile. Creo que la evolución que presentan los datos de la Universidad de Chile es bastante razonable y que por tanto

se pueden usar para ver la evolución en la distribución relativa del ingreso.

Sobre la tasa de mortalidad de mayores de 1 año, en el trabajo de Oyarzo se establecía que en las regiones de mayor mortalidad infantil había también mayor mortalidad de niños mayores de 1 año. De esa evidencia, él colegía una prueba sobre la sustitución de recursos. Traté de investigar esa hipótesis y si él hubiera estado en lo cierto yo hubiera esperado un signo inverso, no un signo positivo, porque el signo inverso indicaría que uno sacrifica más mortalidad de los mayores de 1 año por menos de los menores de 1 año. Estoy de acuerdo con Dagmar en que éste tal vez no sea el mejor indicador y que quizá debo usar los datos de los mayores de 15 años.

En el análisis estadístico realmente no puedo estar en desacuerdo con Dagmar. Hay problemas de interacción que no tuve en cuenta, es decir, algunas de estas variables pueden efectivamente reforzarse como en el caso de las consultas y la distribución de leche.

Algunas evidencias sugeridas por Dagmar sobre la mayor morbilidad de la población no infantil estaban relacionadas con el incremento de consultas de urgencia, las listas de espera, la falta de implementos que ya había mencionado y luego el asunto de la desnutrición de una muestra de niños pobres. Mi comentario es que yo no tengo evidencia contundente que me permita decir algo sobre esto. Es cierto que las consultas de urgencia crecieron bastante, pero como ustedes saben el incremento puede deberse tanto a oferta como a demanda. Además, no se sabe si, existiendo un pabellón de urgencia más grande, donde la atención sea relativamente más fácil de obtener sea uno de los factores que contribuyan al aumento de las consultas por esta vía. Una mayor dificultad o facilidad puede, por tanto, afectar la contabilidad de las consultas médicas de urgencia versus no de urgencia. Todo esto puede depender de la mecánica hacia adentro del sistema. Para ver si aumentó o disminuyó la lista de espera habría que tener informaciones desde antes también y esta información retrospectiva no la he visto en ninguna parte.

Estoy de acuerdo en que el sistema de salud de Chile es un sistema muy avanzado, muy integrado y que eso se logró desde hace bastante tiempo y que eso ha facilitado las cosas. Sin embargo, yo enfatizo que hubo cambios importantes especialmente en el 75 en el programa de leche y en la atención a la madre y los niños y en la cobertura de las atenciones de salud. Estos son cambios significativos.

Con la información que tengo, creo que el sistema mejoró bastante su eficiencia en este último tiempo, especialmente medida por egresos hospitalarios, días de estada, y otros indicadores.

En cuanto al comentario de Dagmar sobre la relación entre mortalidad infantil y edad de las madres, convengo en que el modelo que aplico puede generar algunas distorsiones. Ese es el problema que se plantea cada vez que uno trabaja en el análisis regional y con

datos agregados. A nivel de región las diferencias de edad son mínimas. El problema es difícil de corregir si es que no se utiliza una muestra de familias que esté al margen de ese problema de agregación. En el estado civil, además, operan muchos factores socioeconómicos que tornan más complejo el análisis.

Referente a la discusión sobre si la salud ha mejorado o ha empeorado en Chile, me parece que todavía existen muy pocos datos para entregar un pronunciamiento definitivo. El descenso de la mortalidad, por sí mismo, es un avance extraordinario para cualquier sociedad. El mejoramiento de las expectativas de vida también lo es. Estos son hechos objetivos que no han sido debidamente ponderados.

Convendrán ustedes conmigo que en la muerte de los niños a partir de los 4 ó 5 años entran en juego factores que son muy distintos a los que operan en la mortalidad infantil. Allí gravitan la violencia, los accidentes e innumerables otros factores. Estos pueden ser incluso el resultado de un mayor nivel de vida. Si en un país hay más automóviles que en otro por ejemplo, parece lógico que se produzcan más accidentes.

Por último, respecto del descenso de la mortalidad infantil en regiones, pienso que el fenómeno es la consecuencia de los progresos que se han observado en materia de agua potable, alcantarillado y del efecto de los programas de consultas médicas, distribución de leche y atención a las madres. Estos factores han terminado reduciendo las considerables diferencias que presentaban las regiones entre sí y entre los distintos estratos sociales de las mismas regiones.

ESTUDIO

LA MORTALIDAD COMO ÍNDICE DE DESARROLLO SOCIAL*

Juan Pablo Illanes**

El concepto de desarrollo social, a pesar de sus imprecisiones, se emplea en forma cada vez más generalizada. Probablemente este hecho refleja el interés de estudiar el desarrollo más allá de sus dimensiones propiamente económicas. Sin embargo, surge una dificultad seria con tal enfoque: el problema de la medición. Los múltiples indicadores en uso, entre los cuales se cuentan las tasas de mortalidad y otros relacionados con la salud, no han sido validados sistemáticamente para esos propósitos, y al menos en la literatura médica, el problema no ha sido reconocido. La validación de una medida exige una definición bastante más rigurosa del concepto de la que se tiene hasta ahora y requiere, además, de un programa coherente de investigaciones interrelacionadas, que apliquen distintos métodos de validación.

El examen cualitativo del valor de los indicadores tradicionales de salud como medidas de desarrollo indica que históricamente ellos han sido un reflejo de las condiciones generales de bienestar social. A pesar de la creencia generalizada sobre la capacidad de influir selectivamente sobre la mortalidad mediante la intervención médica, no ha podido demostrarse que el efecto supuesto de la medicina sea importante en este campo.

Los datos nacionales y latinoamericanos que se analizan tienden a confirmar que las tasas de mortalidad forman parte de una compleja red de fe-

* Centro de Estudios Públicos, 12 de mayo de 1984. Una versión anterior de este trabajo fue publicada por el CEP como *Documento de Trabajo* N° 27, junio, 1984, con el título "Desarrollo Social e Indicadores de Salud".

** Médico Cirujano, Universidad Católica; Master of Public Health, Universidad de Harvard. Actualmente Miembro del Departamento de Obstetricia y Ginecología, Facultad de Medicina, Universidad de Chile y de la Unidad de Salud Pública, Facultad de Medicina, Universidad Católica de Chile.

nómenos sociales de la cual sería arbitrario separarlas. Consideraciones prácticas y económicas favorecerían el empleo de los indicadores tradicionales de salud como medidas del desarrollo social, pero es necesario un esfuerzo sistemático por estimar su validez.

I Introducción

El uso de la expresión "desarrollo social" parece haberse generalizado bastante en nuestro país en los últimos años. Su significado intuitivo, sin embargo, es impreciso, y el propósito de emplearlo, muy ambiguo. No obstante, aparece cada vez con mayor frecuencia, revelando un interés por estudiar las condiciones de vida de un amplio sector de la población chilena. La necesidad de analizar tales condiciones es evidente, pero la imprecisión en los términos puede denotar cierta falta de rigor lógico cuya superación exigiría un vasto esfuerzo intelectual.

El término "desarrollo" tiene una connotación de dinámica o de cambio y al hablarse de desarrollo social necesariamente nos estamos refiriendo a los progresos o retrocesos en los niveles de vida. El empleo del vocablo "social" probablemente responde a la necesidad de darle una dimensión más amplia al tema evitando la reducción a los aspectos únicamente económicos que han sido muy considerados en los estudios de desarrollo. En Chile, es posible también que con lo de social se quiera indicar un interés por referirse a los sectores más desposeídos, más allá de los promedios generales, que no reflejan bien lo que ocurre entre esos grupos.

El indicador por excelencia del desarrollo económico ha sido el Producto Geográfico Bruto per cápita (o el ingreso per cápita), pero éste está lejos de satisfacer las necesidades de todos los analistas y comienza a ser gradualmente abandonado. Los inconvenientes del producto per cápita son bien conocidos. En primer lugar no incluye todas las actividades productivas. Los trabajos domésticos, entre los cuales pueden contarse labores de alto significado económico, como lo es, por ejemplo, la producción de alimentos en huertos familiares, no son recogidos por las estadísticas que configuran dicho índice. La autoconstrucción, que en nuestro país puede haber tenido un significado relevante en diferentes épocas, es otro ejemplo de actividades productivas excluidas de las estadísticas. Pero además muchos servicios financiados por el Estado, como la atención médica, suelen no figurar entre los datos empleados en el cálculo. Existen, también, diferencias conceptuales de país a país para realizar el cálculo, de modo que no siempre tales cifras son comparables.¹

1 Pinera, S. (1982); "¿Se benefician los pobres del crecimiento económico?". En: "Pobreza, necesidades básicas y desarrollo". *Cepal, Ilpex, Unicef*, p. 179.

En el contexto del debate nacional, sin embargo, el uso de un promedio como lo es el producto per cápita, no responde a la necesidad de evaluar las condiciones de vida que experimentan los sectores más pobres de la sociedad, en torno a los cuales se centra el interés político y académico.

En la práctica, al emplear el producto per cápita como único índice de desarrollo se producen observaciones curiosas que revelan su insuficiencia. En Costa Rica, por ejemplo, a comienzos del decenio de 1970 la expectativa de vida era muy semejante a la que se registraba en la ciudad de Washington D.C. a pesar de que los ingresos per cápita eran de US\$ 700 y US\$ 5.000, respectivamente. En Hong Kong y en Jamaica, con ingresos de US\$ 1.480 y US\$ 930, la expectativa de vida era más alta (72 y 71 años) y la mortalidad infantil (19 y 26 por 1.000 nacidos vivos) más baja que la de Washington D.C. (66 años y 29 por 1.000).² Cuando menos estas comparaciones resultan sorprendentes y demuestran la inconveniencia de usar las cifras del producto en forma aislada.

Cada etapa del desarrollo, a mi juicio, requiere de indicadores propios que sean sensibles a las variables en juego en esa fase. En Estados Unidos, por ejemplo, se ha generado una conciencia de que los problemas que se superaban con mayor riqueza material han quedado atrás y que ahora es necesario medir e impulsar el progreso en otras áreas de la vida de la sociedad. Para ello se precisa contar con una información de naturaleza no económica que refleje otros fenómenos, tales como las tensiones sociales internas, la calidad de la educación o la estabilidad de los vínculos familiares. Para algunos políticos y estudiosos norteamericanos la importancia de elaborar indicadores sociales apropiados es muy alta, ya que directa o indirectamente ellos influyen en el diseño de las políticas públicas. A veces, el único objetivo explícito y verificable de un programa es el cambio de algunos indicadores suponiéndose que ellos reflejan en forma más o menos fiel realidades más complejas e intangibles.

No todos están de acuerdo, sin embargo, y en parte debido a las resistencias, surgió un movimiento político que ha impulsado el uso de indicadores sociales.³ Como consecuencia, hoy día existen disponibles una variedad de libros y otras publicaciones dedicadas al tema que, como era de preverlo, se ha vuelto bastante complejo.

La cantidad de índices y cifras de diversa naturaleza sobre cada país permiten una amplia gama de estudios que no eran posibles hace algunos años, pero muchas veces no se puede decir claramente qué significado tienen. El número de televisores y de diarios impresos por personas, la tasa de divorcios y suicidios, las dietas calóricas y proteicas, la deserción escolar o el gasto en defensa, son todos ele-

2 Grant, J. P. (1981); "Nuevo procedimiento para medir los progresos del nivel de vida". *Foro Mundial Salud* 2: 433.

3 Toffler, A. (1970); "Future Shock", *Random House*, New York.

mentos que pueden registrarse y que figuran en algunas publicaciones, pero su sentido exacto no siempre se aclara. Ante tal vastedad de números, por lo demás, parece posible demostrar evoluciones sociales muy diferentes, escogiendo selectivamente los indicadores.

El interés por estas materias, naturalmente, es compartido por los organismos internacionales que se dedican a los problemas del mundo menos desarrollado. Entre ellos se han elaborado algunas mediciones interesantes, siendo una de las más utilizadas el índice de Calidad Material de Vida. Este se construye a partir de tres indicadores —la mortalidad infantil, la expectativa de vida al año de edad y el alfabetismo— los que se combinan de tal modo que se obtiene un valor con máximo de 100 y mínimo de 0. El máximo está dado por el valor que se estima alcanzarán los países más desarrollados en el año 2000, esto es, una mortalidad infantil de 7 por mil nacidos vivos, una expectativa de vida al año de edad de 77 años y un alfabetismo del 100%. El mínimo corresponde a los valores más desfavorables registrados en 1950. Estos son: la mortalidad infantil de 229 por mil (registrada en Gabón), la expectativa de vida al año de edad de 38 años (Guinea-Bissau) y para el alfabetismo, se ha aplicado una escala simple de 0 a 100.⁴

Es interesante anotar que el Grupo Tinbergen en su estudio *Reformulando el Orden Internacional* propuso metas nacionales en estos campos para el año 2000. Todas ellas ya han sido alcanzadas por nuestro país. Sin embargo, más tarde se agregó una meta específica para cada nación, en el sentido de reducir en un 50%, para esa fecha, las disparidades existentes en 1978 entre las cifras reales del país y los máximos de la escala.

El logro de este objetivo requiere una reducción anual de las disparidades de un 3.5%. Nuestro país, entre 1970 y 1980 alcanzó una tasa anual de reducción de la disparidad en el índice de calidad material de vida del 5.2%, muy superior a la del período 1950-1970, que fue de sólo 2.6%.

Tabla I

	1950	1970	1980
Mortalidad infantil (por mil N. V.)	136	79	32
Expectativa de vida al año	59.2	66	67
Alfabetismo (%)	80	88,4	94,5
I.C.M.V.	58.8	75.9	85.9
Reducción Anual		2.6%	5.2%

4 Unicef (1982); "Dimensiones de la pobreza en América Latina y el Caribe", Santiago.

Si estos índices, que descansan en buena medida en los indicadores tradicionales de salud, son adecuados, nuestro país estaría encaminado a alcanzar rápidamente las metas de desarrollo propuestas.

Los nuevos indicadores que se están empleando en nuestros días pueden tener relevancia en algunos países pero no en otros. Cada etapa de desarrollo, como ya se ha dicho, requiere de índices apropiados. En Estados Unidos el alto ingreso per cápita del noreste no parece impresionar mayormente a sus habitantes que continúan emigrando al suroeste, de menor producción relativa pero de mejores condiciones ambientales. Los cambios globales en el producto que se registran en ese país posiblemente no tienen mayores repercusiones en las condiciones generales de vida. En cambio pequeñas diferencias entre países africanos pueden ser muy reveladoras de sus niveles de vida diversos.

Pero además, cada país debe elaborar mediciones propias que responden a los anhelos e inquietudes políticas de su gente. Desde luego, tales mediciones tendrían poca utilidad para las comparaciones internacionales, pero podrían ser importantes para evaluar los progresos o los cambios que el país verdaderamente valoriza. Chile, con su estado de desarrollo intermedio y su preocupación por los grupos en extrema pobreza, requiere de indicadores sociales más finos que el PGB. La elaboración de índices satisfactorios, más que una recolección de números curiosos o interesantes, debe constituir un amplio programa de investigaciones interrelacionadas. Parece estar claro, sí, que lo que se necesita para muchos estudios es una medida objetiva de las condiciones de vida que experimentan los grupos medios y bajos.

Los indicadores de salud han sido objeto de estudios más o menos detenidos, aquí y en otros países y han adquirido innegable resonancia política en algunas esferas. Los indicadores en uso son básicamente de mortalidad —mortalidad general, mortalidad infantil y expectativa de vida—, que es la resultante de las mortalidades de cada grupo etario. Su significado, así como sus factores determinantes, han provocado un largo y complejo debate en todo el mundo. La posibilidad de emplear estos valores como índices de desarrollo social será explorada en la parte final de este trabajo, luego de ofrecer una perspectiva general del problema de los indicadores y su validez.

II Una Teoría de la Medición en Ciencias Sociales

Uno de los problemas en el campo de los indicadores sociales es la falta de un modelo conceptual que permita validar las mediciones. En los trabajos sobre desarrollo social y salud publicados en la literatura médica, el problema de la validez no ha sido debidamente considerado, lo que deriva en la existencia de algunos supuestos implícitos. El lector no tiene cómo saber, entonces, si tales supuestos

fueron considerados o ignorados por el autor. Es frecuente encontrar, por ejemplo, que el PGB per cápita se toma implícitamente como un fiel reflejo de las condiciones socioeconómicas de los grupos más expuestos a los riesgos de salud. La falta de correlación entre los cambios en el producto per cápita y los indicadores de salud no pueden interpretarse si no se examina aquella suposición, ya que bien podría no haber correlación entre el producto por habitante y las condiciones socioeconómicas de los grupos en riesgo. Aunque ésta es una dificultad fundamental, se suele emplear el producto per cápita como único indicador económico.

Examinar los procesos de medición en ciencias sociales está más allá de las posibilidades y las intenciones de este trabajo. Me limitaré aquí a presentar un modelo, tomado de la psicometría, que es aplicable a otros campos y ha sido utilizado con promisorios resultados en algunas áreas de la salud pública.^{5,6}

El punto fundamental en esta teoría es la concepción metafísica de dos mundos, uno de conceptos o ideas, y otro, de cosas u objetos materiales. Los conceptos tienen grados variables de abstracción (por ej.: desarrollo social, estado de salud, nivel cultural, talento musical, etc.) El mundo de las cosas, en cambio, está poblado de objetos físicamente reales (por ej.: personas, hospitales, libros, sonidos).

Para conectar a estos dos mundos de un modo significativo es necesario un procedimiento que llamamos la medición. La medición es un proceso que se aplica a los objetos reales para determinar valores simbólicos que, se presume, representan un concepto en particular. Si tales valores reflejan bien o mal el concepto es una cuestión que debe determinarse mediante un estudio de validez. El que la conexión entre los dos mundos es posible es un supuesto, llamado el supuesto epistémico, que puede ser analizado con cierto rigor lógico, pero que en esencia es una hipótesis que no puede ser demostrada. La validez es el grado de aplicación que tiene dicho supuesto.

La medición de cualidades o conceptos abstractos, generalmente produce escepticismo e incomodidad. El desarrollo social, la calidad de vida o la inteligencia son considerados como inmedibles por algunas personas, y probablemente siempre habrá quienes rechacen todo intento de medir cualidades abstractas.

El concepto de desarrollo social presenta numerosos problemas, algunos de los cuales se verán más adelante. Pero por ahora podemos afirmar que es muy posible que signifique cosas diferentes para diferentes personas, lo que podría revelar una insuficiente ela-

5 McAuliffe, W. E. (1978); "Studies of Process-Outcome Correlations in Medical Care Evaluation: A Critique". *Med Care* 16: 907.

6 McAuliffe, W. E. (1979); "Measuring the quality of medical care: process versus outcome". *Milbank Mem. Fund Quart* 57: 118.

boración intelectual sobre qué es lo que queremos decir con él. Quizá se trate de una idea mal formulada, imposible de medir. Pero, aunque la dificultad para definirlo puede ser muy grande, debe reconocerse que esto ocurre también con muchas otras ideas que gracias a los esfuerzos de numerosos pensadores han logrado ser aceptadas y hoy día se opera con ellas con cierto grado de acuerdo y con mediciones más o menos aceptables. Tómese, por ejemplo, la historia del cálculo diferencial, para comprobar cómo un concepto que inicialmente provocaba hasta la burla pudo llegar a ser plenamente respetado.⁷

La salud también se ha resistido a las definiciones teóricas y aunque ellas existen (la Organización Mundial de la Salud la define como "el estado de completo bienestar físico, mental y social y no sólo la ausencia de enfermedad"), tienen graves deficiencias y no son tomadas muy en serio por la mayoría de los estudiosos. A pesar de esto, existe en este campo una vasta literatura sobre las mediciones del estado de salud, que no obstante las diferencias conceptuales sobre la idea misma, revelan métodos prácticos muy similares. Se acepta que para medir el estado de salud de una población o grupo social, las tasas de mortalidad y morbilidad son indicadores admisibles, aunque se les reconocen virtudes y defectos. Los índices funcionales, que intentan medir en forma mucho más precisa el estado de salud de una persona, y que pueden ser combinados para revelar el estado de un grupo, han recibido considerable atención y algunos de ellos comienzan ya a difundirse.⁸ De paso, estos estudios más prácticos han servido para aunar ideas y precisar el significado del concepto mismo. Igual cosa sucedió en su tiempo con el ejemplo citado del cálculo.

Lo que resulta indudable es que la construcción de índices que reflejan ideas abstractas es una tarea que va más allá de cualquier investigación aislada y requiere, más bien, de un programa coherente de estudios para su diseño y validación.

Algunos de los puntos que ofrecen dificultades en un proceso de medición de un concepto abstracto pueden ser ilustrados con un ejemplo. Supongamos que se quiere medir el talento de un pianista y comparar su desempeño de año en año para evaluar sus progresos. La calidad de su ejecución se manifiesta por un sinnúmero de aspectos relativamente concretos, tales como los elementos dinámicos de intensidad sonora y los de duración, como el tempo y el rubato. Cada uno de ellos traduce capacidades aún más concretas como la presión ejercida sobre las teclas, el uso de los pedales y otras. Pero, además, a todo esto le podemos sumar la crítica, los contratos concer-

7 Boyer, C. D. (1959); "The History of the Calculus and its Conceptual Development". *Dover Publications*, New York.

8 Bergner, M. et al (1981); "The sickness impact profile: development and final revisión of a health status measure". *Med Care* 19: 787.

tados, la popularidad, que a su vez se manifiesta en la venta de entradas o de discos. Todos ellos, desde las capacidades neuromusculares hasta la asistencia de público a sus conciertos, pueden servirnos como indicadores. Cada uno reflejará aspectos algo diferentes y ninguno de ellos, ni siquiera la combinación de todos los índices susceptibles de ser cuantificados, revelará el conjunto global del talento artístico del ejecutante.

En general, cualquier variable que es abarcada por el concepto es susceptible de ser empleada como uno de sus indicadores, pero en rigor ningún componente, ni conjunto de componentes, va a captarlo todo y siempre quedarán algunos intangibles que se escapan de los registros. Como resultado, los conceptos más abstractos parecen imposibles de medir.

Pero debe estar claro, sin embargo, que el modelo de los dos mundos significa que todos los conceptos, aunque aparezcan relativamente tangibles o concretos, son siempre abstracciones que sólo pueden inferirse de los procesos de medición de los objetos. Esto es válido incluso en las ciencias naturales como la física. La energía, el potencial eléctrico o la temperatura son conceptos abstractos. Algunos nos pueden parecer más fáciles para nuestras intuiciones, pero las relaciones entre los conceptos y sus mediciones difieren sólo en cuestión de grados. No hay nada formalmente diferente en la manera en que aquéllos se miden.

Así, no existen las mediciones directas de los conceptos, sino que todas requieren de inferencias. A veces éstas provienen de un amplio conjunto de fenómenos y otras, de uno solo, pero cualitativamente el proceso sigue siendo el mismo.

1 Definición Operacional de la Validez

Desde un punto de vista operacional, es posible definir la validez, según este modelo, en términos estadísticos. Como ya está dicho, un concepto puede tener diferentes indicadores. El bienestar material de un grupo social, por ejemplo, se relaciona con los factores que lo producen (por ej.: el ingreso o el producto per cápita); con factores que lo constituyen (por ej.: algunos elementos de la vivienda) y con factores que resultan de él como efectos o consecuencias (por ej.: el estado nutricional). Además pueden existir otros factores, más difíciles de clasificar, que simplemente se correlacionan con el concepto mismo. Tanto las causas, como las consecuencias y otros factores relacionados con el bienestar material pueden servir como sus indicadores. No es necesaria una relación causal para afirmar la validez de una medida; basta con una correlación estable para que sea útil como índice.

La validez de una medida está dada por su pureza, su completitud y su representatividad. La medida es pura si refleja sólo a ese concepto; es completa si engloba o contiene todos sus aspectos relevantes y es representativa si combina balanceadamente los diversos

componentes. Ninguna medida es perfecta y la validez no es una cualidad discreta que está completamente ausente o completamente presente, sino que varía a lo largo de un continuo.

Estos puntos pueden formalizarse empleando conceptos estadísticos (ver Apéndice 1). Un conjunto de mediciones que se realice en diversos grupos sociales arrojará diferencias entre ellos. Estas, que se expresan matemáticamente a través de la varianza del conjunto, no sólo se deben a verdaderas diferencias en el concepto en estudio, sino también a dos errores: el error sistemático, que se origina por la expresión de otros conceptos en la misma medida, y el error aleatorio, propio de toda medición. Aquella proporción de la varianza que se debe a las variaciones en el concepto, se define como la validez y corresponde a la correlación estadística entre el concepto y la medida que se ha empleado para cuantificarlo. Aunque jamás puede medirse directamente la correlación entre una medida y un concepto, se la puede aproximar en estudios empíricos de validez, reemplazar al concepto por otra medida cuya validez ya ha sido aceptada, o mediante otro tipo de estudios que se describirán más adelante.

El error sistemático refleja la impureza de una medida que recoge en sus valores a más de un concepto. Si esa medida se empleara como índice de esas otras abstracciones, la parte de la varianza que se consideraría válida naturalmente cambiaría.

La confiabilidad de una medida está definida por la proporción de la varianza exenta de error aleatorio. Así, la validez es una componente de la confiabilidad.

2 Métodos de Estudios de Validez

Para estimar la validez de una medida se han diseñado diversas estrategias. En el campo del desarrollo social hay dos grandes problemas que deben resolverse para efectuar un estudio de validación. El primero es decidir si es en realidad posible medir un fenómeno tan difuso como éste y el segundo, resolver si el grado de validez de las mediciones propiamente tales es suficiente para los propósitos que se persiguen.

Respecto del primero, es evidente que se requiere afinar la idea misma, que hasta ahora hemos relacionado con el cambio en las condiciones de vida. Si estas últimas pueden medirse, podríamos luego examinar su evolución. Pero las condiciones de vida, que podemos designarlas mejor con el término de "bienestar social", plantean problemas potencialmente serios como quedará claro para muchos con la sola palabra bienestar. Es un hecho bien conocido que los intentos más rigurosos de definir una función de bienestar social han fracasado y que Keneth Arrow demostró mediante su teorema

de la imposibilidad, que las condiciones o supuestos necesarios para definirla eran incompatibles entre sí.^{8b}

El problema se suscita porque cada individuo puede tener distintas preferencias por los diversos componentes del bienestar. Es decir, cada uno valora estos ingredientes de un modo distinto de los demás. Para algunos la educación de los hijos puede ser mucho más importante que el cuidado de los ancianos, pero otros pueden pensar lo contrario. Difícilmente estas valoraciones pueden ser cuantificadas, pero tal vez es posible jerarquizarlas por orden de preferencia. Enseguida se plantea el problema de agregarlas de un modo aceptable para conformar un sistema de preferencias sociales.

Las dificultades, desde luego, pueden resolverse otorgando a una persona el derecho a decidir dictatorialmente por todos. Basta un mínimo de coherencia de parte de esta persona para establecer una función de bienestar social, aunque el significado del vocablo social en estas condiciones es, cuando menos, problemático.

Sin embargo, tal vez es posible debilitar algunos de los supuestos de Arrow y conseguir un ordenamiento razonable de las diferentes opciones. Los supuestos son los siguientes:

- 1 Las preferencias sociales deben ser transitivas (si A es preferible a B y éste a C, entonces A debe ser preferible a C).
- 2 Si todas las personas prefieren A sobre B, entonces la preferencia de la sociedad como conjunto debe ser A.
- 3 La decisión social entre A y B sólo depende de las preferencias de las personas por A y por B.
- 4 Nadie puede dictar por sí mismo las preferencias del grupo social.

Todos ellos parecen razonables, pero son mutuamente inconsistentes y no es posible sostener los cuatro a la vez. El tercer supuesto, en particular, es mucho más restrictivo de lo que aparece a primera vista y si se lo cambia gradualmente, quizá podría encontrarse una solución satisfactoria para los problemas de definir, al menos, una función de bienestar mínimo.

Frente a esta posibilidad, podría ser aceptable la decisión externa, que no considera la opinión de las personas afectadas. Pero es fácil encontrar paradojas políticamente inaceptables frente a funciones de bienestar social arbitrarias.

La opción de minimizar una función de sufrimiento social, como lo ha sugerido Karl Popper,⁹ no resuelve el problema teóri-

^{8b} Arrow, K. J. (1973); "Formal Theories of Social Welfare". En: "Dictionary of the History of Ideas". Vol. IV p. 276. *Charles Scribner's Sons*, New York.

⁹ Popper, K. (1966); "The open society and its enemies". 5th edition. *Routledge and Kegan Paul*, London.

co,¹⁰ aunque la idea no es desechable. La complejidad del tema resulta alarmante para quienes aspiran a analizarlo con rigor.

Las soluciones prácticas tienen todas algún grado de arbitrariedad. Es decir, no es posible evitar que un grupo de expertos defina las condiciones que considera preferibles sin considerar cabalmente las divergencias internas del grupo social. Cuánta arbitrariedad es tolerable, según los valores políticos nacionales, es algo que debe examinarse en forma más explícita de lo que se ha hecho hasta ahora. En general, los especialistas se han inclinado por favorecer distintas mediciones prácticas y dejar de lado el análisis exhaustivo de la idea que está detrás del proceso de medición.

El tema no está agotado y las investigaciones en torno a una definición de bienestar social continúan. Para muchos propósitos, el único camino realizable parece ser el de iniciar el análisis sin perder de vista el problema de fondo, mediante un estudio de validez de contenido.

a Validez de Contenido: éste es el primer método de estudio de validez y es muy útil al iniciar un trabajo de elaboración de indicadores o medidas. La validez de contenido se basa en análisis cualitativos sobre los componentes básicos del bienestar, los que sólo parecen definibles en sus aspectos más materiales. Una vez definidos dichos componentes, es decir, el dominio sustantivo de la medida, deben construirse mediciones de cada aspecto del dominio y combinarlas en forma balanceada.

Esta tarea, que no produce una estimación cuantitativa de la validez, es indudablemente muy costosa. La extensa lista de componentes, la necesidad de ajustar estadísticamente por factores no deseados, la ponderación de las diferentes medidas parciales, los métodos de recolección y procesamiento de datos y otras dificultades, representan un obstáculo serio. Pero la forma de proceder permite una apreciación general sobre la validez y hace posible ofrecer sugerencias para mejorarla.

Una vez que se ha producido algún consenso sobre su valor, puede continuarse con la validación de construcción.

b Validación de Construcción: según este método, la validez se juzga de acuerdo con la variación de los resultados realmente obtenidos, en situaciones donde el concepto en estudio, teóricamente se altera. Así, en diferentes circunstancias en que el bienestar material sufre modificaciones, según predicciones teóricas, las medidas deben cambiar de acuerdo a lo esperado. Por cierto, este proceso depende de un modo fundamental de la calidad de la teoría en que se

10 Smart, J. C. C. y Williams, B. (1973); "Utilitarianism: for and against" *Cambridge University Press*, London.

basan las predicciones y en este campo del bienestar social, por sus complejidades, es difícil que se produzcan acuerdos generalizados.

Ninguno de los métodos descritos conduce a estimaciones cuantitativas de la validez de una medida, pero son necesarios en las primeras etapas de los estudios. Posteriormente, una vez que se alcance una definición más exacta de la idea de desarrollo social, se puede proceder con otros métodos.

c Validez Concurrente: si existe una medida ya aceptada como válida, pero que puede ser inconveniente en términos prácticos por su costo (generalmente llamada el criterio), una nueva medida, más simple o barata, puede validarse estudiando su correlación con aquella. La validez de algunos criterios, sin embargo, puede no ser muy alta y una baja correlación podría explicarse, en algunos casos, si la medida resulta mejor que el criterio. Al comienzo, sin embargo, se le juzga en relación a este último que, por cierto, puede estar sujeto a continuas revisiones.

d Validez de Convergencia: la existencia de un criterio supone que ya han sido resueltos muchos de los problemas relativos a la posibilidad de medir un asunto tan abstracto y global como el bienestar social. La validez de convergencia no singulariza a ninguna de las medidas que podrían servir eventualmente como criterio. En estos estudios se toman diversas medidas, que se supone tienen algún grado de validez, y se estudian sus correlaciones mutuas. Si éstas son fuertemente positivas entre algunas de ellas, se confirmaría la verosimilitud de las presunciones acerca de la validez de cada una. Por cierto, es posible que dos medidas se correlacionen por motivos ajenos a los que interesan, como, por ejemplo, una varianza común en el error sistemático. Las correlaciones bajas son aún más difíciles de interpretar ya que podrían deberse a factores estadísticos, a errores en una u otra de las medidas, a que miden diferentes aspectos del mismo concepto (medidas no bien balanceadas), etc.

El principio básico subyacente es el examen analítico de la consistencia de una red de supuestos, inferencias y datos empíricos. No debe olvidarse que en último término los esfuerzos de validación siempre descansan en supuestos e inferencias.

e Validez Predictiva: este método también se basa en la existencia de un criterio y puede ser útil en el campo de las políticas sociales. Su aplicación está reservada a aquellas situaciones en que se desea obtener una medida precoz, que anticipe la evolución posterior del criterio. El ejemplo clásico es el de los exámenes de admisión para predecir el desempeño escolar o laboral. Se trata de un compromiso en que se sacrifica algo de validez a cambio de obtener una medida en un momento más oportuno. Quienes adoptan decisiones públicas, sin duda estarían interesados en encontrar una medida, tal vez algún componente del bienestar social, que anticipe su

evolución posterior y que permitiría una evaluación rápida de muchos programas.

III Indicadores de Salud y Desarrollo Social

Probablemente la mejor manera de medir el desarrollo social es proceder de un modo que se aproxime a los métodos descritos en la sección anterior. Sin embargo, a falta de un número suficiente de estudios sobre la materia en nuestro país, podría ser conveniente intentar el examen de algunos indicadores simples, bien establecidos, para decidir sobre su validez como medidas de desarrollo social.

Hemos visto en la primera parte que el producto geográfico por habitante presenta algunas deficiencias y no debe ser usado como el único patrón de medida. En esta etapa de la evolución de los conceptos en estudio, un análisis sobre la convergencia entre diferentes medidas vinculadas al desarrollo parece ser un método promisorio, ya que, de este modo, se trabajaría simultáneamente en afinar las ideas y en medir las condiciones reales imperantes. En particular, nos interesa el examen de los indicadores tradicionales de salud para estimar aproximadamente su validez como índices de desarrollo social. Estos indicadores son bien conocidos, resultan relativamente fáciles de medir, no presentan mayores ambigüedades, son prácticamente iguales en todos los países y existen registros de ellos desde hace muchos años. En todos estos aspectos superan a todos los otros indicadores propuestos,¹¹ pero al igual que los demás, no han sido sistemáticamente validados para estos fines.

Son muchos los trabajos que apoyan la idea de que algunos indicadores de salud son muy buenos índices del bienestar general. La mortalidad infantil especialmente (mortalidad entre niños menores de un año) y la mortalidad infantil tardía (menores de un año pero mayores de 28 días) han sido consideradas como los índices más sensibles del desarrollo de una sociedad.^{12,13} Algunos de estos trabajos basan sus conclusiones en rigurosos análisis cuantitativos. Otros, dan importancia al examen cualitativo de los factores determinantes de la mortalidad. Menchaca, por ejemplo, afirma: "Este pequeño ser humano, mal adaptado aún a la naturaleza y cultura circundantes, no puede escapar, verbi gracia, si su hogar es antihigiénico; poco puede hacer si no recibe el alimento con la calidad y cantidad requeridas; está inerme ante la desorganización de la fami-

- 11 Pinera, S. (1978); "¿Cómo medir el progreso de los países?". *Cepal*, documento de trabajo.
- 12 Brenner, M. H. (1973); "Fetal, Infant and maternal mortality during periods of economic instability". *Int J. Health Services* 3: 145.
- 13 Menchaca, F. J. (1981); "La mortalidad infantil post-perinatal como indicador del desarrollo económico-social". *Cuad. Med. Soc.* 22:42.

lia y su comunidad, ante la ignorancia de sus padres y ante la falta de medios de asistencia y seguridad social".

Esta base, aunque en principio es aceptable, se ha prestado para largas controversias. En nuestro país tales ideas han sido cuestionadas. Existen datos, sin embargo, obtenidos mediante un estudio bien diseñado y controlado¹⁴ que demuestran directamente las influencias de la pobreza y el aislamiento de la vivienda, de la disponibilidad de agua potable y sistemas de eliminación de excretas, del hacinamiento y de la educación de la madre, sobre el riesgo de muerte en los niños menores. La falta de correlación entre la mortalidad y el estado general de la economía, medida fundamentalmente a través del PGB y los índices de cesantía, han hecho dudar a muchos de la vigencia en Chile de la relación entre mortalidad y condiciones de vida.^{15,16,17.}

Para una alta proporción de la gente, el principal determinante de los indicadores de salud es la calidad de la atención médica. Quienes así piensan sostienen un modelo conceptual que le atribuye una alta eficacia a la medicina, pero generalmente lo manifiestan en forma implícita. Su corolario inevitable es que los índices de mortalidad tienen validez como medida de la realidad social, sólo en cuanto sea la atención médica un reflejo de ella, pudiendo ser muy alta o muy baja.

El punto no está claramente resuelto y algunas preguntas son legítimas y pertinentes. ¿No podrá la medicina alterar los resultados finales del área de la salud, separando a esta variable del resto del conjunto de los fenómenos sociales y económicos? ¿Es posible que las tecnologías médicas constituyan una intervención tan selectiva que, sin alterar sustancialmente las condiciones de bienestar material, puedan influir en forma significativa en las tasas de mortalidad? O, por el contrario, ¿dependen éstas del conjunto de condiciones materiales, sociales y culturales —que hemos identificado vagamente con el desarrollo social— sin que la medicina pueda cambiarlas?

En esta sección se expondrán algunos de los innumerables trabajos que pueden servir para intentar una respuesta a tales interrogantes. En la última parte, se presentarán algunos resultados preliminares de un análisis de datos nacionales y latinoamericanos.

- 14 Burke, M. (1979); "Inter-american investigation of mortality in childhood-report on a Household sample". *P.A.H.O. Scientific Publication* N° 386.
- 15 Raczynski, D. y Oyarzo, C. (1982); "Evolución reciente de la tasa de mortalidad infantil". *Rev. Med. Chile.* 110:784.
- 16 Medina, E. y Kaempfer, A. M. (1982); "La salud en Chile durante la década del setenta. I: Descripción de la situación. II: Un intento de interpretación". *Rev. Med. Chile.* 110: 903 y 1004.
- 17 Haignerere, C. S. (1983); "The application of the freemarket economic model in Chile and the effects on the population's health status". *Int J. Health Services* 13: 389. •

a Antecedentes Históricos

Desde los tiempos antiguos se aceptó que la intervención médica influía decisivamente en el desenlace de las enfermedades. Hipócrates y Galeno, desprovistos de toda capacidad médica efectiva, lograron renombre por la eficacia que injustificadamente se les atribuyó a sus métodos. Recién en el siglo XIX surgen los primeros estudios controlados de las terapéuticas y para sorpresa de todos, pudo observarse que muchas enfermedades entregadas a su evolución natural terminaban en la curación espontánea. La importancia de este descubrimiento no pasó inadvertida. En 1876 el profesor Edward Clarke, de Harvard, consideró a dicho hallazgo como el mayor logro de la ciencia médica en ese siglo.¹⁸

Desde entonces se ha acumulado una vasta literatura que tiende a confirmar la limitada influencia de las intervenciones médicas en la mortalidad de la gente. Thomas McKeown, en Inglaterra, y Rene Dubó en Estados Unidos, han sido las principales figuras detrás de estas ideas.

McKeown inició sus trabajos estudiando el crecimiento de la población en Inglaterra y Gales durante el siglo XVIII. Sus conclusiones afirman que éste se debió a una reducción en la tasa de mortalidad que sólo puede explicarse por el mejoramiento de las condiciones ambientales.¹⁹ Tal afirmación no sólo resultaba sorprendente para quienes atribuían los cambios a acciones médicas cada vez más eficaces, sino que contradecía la creencia generalizada de que la revolución industrial había deteriorado las condiciones ambientales. Pero hoy día son muchos los historiadores económicos que comparten la opinión de McKeown sobre el entorno de la época, como Von Hayek y Ashton. Como lo ha insinuado Hayek, los pobres de entonces eran los muertos de antes.²⁰ La conclusión de McKeown, que es médico, se basó en la eliminación sistemática de otras hipótesis y para reafirmarla termina citando a Sherlock Holmes: "Habiendo eliminado lo imposible, lo que queda, no importa cuán improbable, debe ser la verdad".

Sus análisis continuaron con la mortalidad en el siglo XIX desde 1838, en que se crean los registros oficiales, y encontró su ya clásico resultado de que la mortalidad por tuberculosis, una de las principales causas de muerte de la época, comienza a declinar junto

18 Thomas, L. (1979); "Medical lessons from history". "The Medusa and the Snail". *Bantam Books*, New York.

19 McKeown, T. y Brown, R. G. (1955); "Medical evidence related to english population changes in the eighteenth century". *Pop Studies* 9: 119.

20 Hayek, F. et al (1960); "Capitalism and the Historians". *University of Chicago Press*, Chicago.

con los registros más tempranos.²¹ Al momento de descubrirse el bacilo de la tuberculosis, la mortalidad por esa afección ya había caído en un 50%. Posteriormente, se demostró que dicha tasa era mínima en Europa en la época en que se encuentra la primera droga eficaz contra el mal.

Al progreso de las ciencias y a la atención profesional, los trabajos de McKeown le asignan una pequeña influencia en el cambio en las tasas de mortalidad general ocurrido en el siglo XX.²² Probablemente inferior al 10%.

Naturalmente estos estudios han despertado críticas. Eversley²³ subraya la existencia de muchos factores, no sólo las condiciones ambientales, para explicar la declinación de la mortalidad. Pero si hay que señalar uno, dice, debe atribuirse al hecho de que "no volvieron a repetirse las grandes epidemias por razones que podrían no estar relacionadas con ninguna acción humana". Otras críticas se verán más adelante y aunque ellas pueden hacernos cambiar algunos números y algunas ideas, las conclusiones básicas de McKeown han resistido bien los análisis posteriores.

En Estados Unidos, Dubó llegaba a conclusiones parecidas.²⁴ En la segunda mitad del siglo XVIII la lepra y la peste virtualmente desaparecen de Europa y la viruela, la malaria y el cólera estaban ya controlados en buena medida. Muchas de estas enfermedades, incluyendo el tifus, estaban prácticamente erradicadas de Europa mucho antes de que se formulara la teoría de los gérmenes.

Los análisis realizados con datos norteamericanos revelan iguales resultados.²⁵ La gran disminución de mortalidad en Norteamérica se debe principalmente a la desaparición de ciertas enfermedades infecciosas, para las cuales, al menos, existen tratamientos eficaces. Sin embargo, las conclusiones de los investigadores indican que las medidas de tipo médico, quimioterapéuticas y profilácticas en conjunto, dan cuenta de una proporción mínima en la reducción de la tasa de mortalidad, probablemente inferior al 3.5%.

En Latinoamérica la disminución de la mortalidad ha ocurrido a un ritmo mayor que en los países desarrollados y aunque es igualmente cierto que el proceso general de desarrollo ha sido más rápido —las tasas de crecimiento económico en Europa durante el siglo

- 21 McKeown, T. y Record, R. G. (1962); "Reasons for the decline of mortality in England and Wales during the nineteenth century". *Pop Studies* 16: 94.
- 22 McKeown, T. et al (1975); "An interpretation of the decline of mortality in England and Wales during the twentieth Century". *Pop Studies* 29: 391.
- 23 Eversley, D. E. C. (1965); "Population, economy and society", citado en Bereby (30).
- 24 Dubó, R. (1959); "The mirage of health". *Anchor Books*, New York.
- 25 McKinlay, J. B. y McKinlay, S. M. (1977); "The questionable contribution of medical measures to the decline of mortality in the U. S. in the twentieth century" *Milbank Mem Fund Quart* 55: 405.

XIX alcanzaron un promedio de 1.5% anual²⁶— es posible que las intervenciones médicas hayan sido y continúen siendo más eficaces aquí, de lo que lo fueron en Europa en el pasado. Taucher,²⁷ sin embargo, al estudiar la reducción de la mortalidad en Chile entre 1955 y 1975 encontró que el fenómeno se debía principalmente a la disminución de las muertes por enfermedades evitables mediante la prevención. También se reducen las enfermedades que responden al saneamiento y a las medidas mixtas. Las únicas que no declinan son aquellas que dependen del diagnóstico y tratamiento médico.

Blanco et al²⁸ realizaron un análisis del factor para la estructura de causas de muertes por provincias chilenas en dos períodos recientes. El trabajo no fue diseñado para estudiar determinantes de mortalidad, sin embargo, los autores pudieron concluir, a través de inferencias muy indirectas, que la atención médica podría afectar parcialmente a la estructura de causas de muerte. El tercer factor de su análisis, que explica un 10% de la varianza total, podría reflejar, en parte, la influencia de los servicios médicos.

b Determinantes Socioeconómicos de la Mortalidad

Los estudios en este campo, quizá más abundantes que los relativos a la eficacia médica, revelan una importante contribución de los factores socioeconómicos en los indicadores tradicionales de salud. Grosse,²⁹ al estudiar países en vías de desarrollo, concluyó que los factores sociales tales como los hábitos de alimentación e higiene, explican mejor las variaciones entre países que los factores médicos y sanitarios.

En los países desarrollados se han podido practicar estudios para cada causa de muerte encontrándose, en general, un predominio de los factores socioeconómicos como determinantes de mortalidad.³⁰

Las metodologías necesarias para alcanzar conclusiones confiables son inevitablemente complejas debido al número de variables en juego. Diversas formas de regresión múltiple, análisis de factores, de componentes principales, de series de tiempo en diversas de sus

- 26 Hartwell, R. (1972); "The long debate on poverty". *Institute of Economic Affairs*, Londres.
- 27 Taucher, E. (1978); "La mortalidad en Chile desde 1955 a 1975: Tendencias y causas". *Notas de Población* 6: 113.
- 28 Blanco, R. et al (1977); "Análisis del factor para la estructura de las causas de muerte en Chile I parte: Quinquenio 1961-1965. II parte: Quinquenio 1968-1972", *Rev. Med. Chile*. 105: 822 y 934.
- 29 Grosse, R. B. (1979); "Background paper on health", mimeo, citado en Berebi (30).
- 30 Berebi, Z. M. y Silber, J. (1981); "Health and development: socioeconomic determinants of mortality structure". *Soc. Sci. Med.* 15C: 31.

variantes y otras más específicas pueden ser necesarias para responder algunas preguntas.³¹ Pero nada elimina el problema de la calidad de los datos, lo que es particularmente importante entre países menos desarrollados. No obstante, analizando diversos países seleccionados por la calidad de sus estadísticas, es posible utilizar algunos de los métodos analíticos más poderosos.

En Israel, Berebi y Silver³⁰ estudiaron la mortalidad en 34 países con diferentes grados de desarrollo y encontraron mediante un análisis de componentes principales, que el primer componente, que refleja sin duda el nivel general de desarrollo, explica más del 50% de la varianza. En un análisis de proximidad que les permite el estudio de las diversas patologías, sólo pudieron encontrar moderadas influencias médicas en dos de las once causas de muerte estudiadas: las enfermedades respiratorias y las degenerativas.

Los estudios sobre Latinoamérica no son muy numerosos, probablemente por la desconfianza de los investigadores sobre los datos estadísticos. Carvajal y Burgess³³ analizaron cinco variables económicas como determinantes de mortalidad fetal y de la niñez, mediante un modelo de regresión múltiple. El estudio se realizó con muestras de mujeres en tres ciudades y reveló que las variables —ingreso, educación, participación en la fuerza laboral, migración y matrimonio legal— explican buena parte de la varianza. En algunos grupos etarios alcanza al 43% y el mínimo, que se observó en mujeres jóvenes de Río de Janeiro, fue cercano al 15%.

Palloni y Wyrick³² estudiaron la declinación de la mortalidad en once países latinoamericanos, con el propósito de estimar las influencias de la difusión de tecnologías médicas en contraposición a las condiciones ambientales. Mediante un modelo de regresión múltiple que empleaba sólo tres variables —el Producto Geográfico Bruto, el analfabetismo y la disponibilidad de agua potable— los autores consiguen explicar el 90% de la varianza en las tasas estandarizadas de mortalidad en la década del 50, y el 67% en el año 1973. La variable PGB, sin embargo, no tiene influencia significativa en 1973, de modo que sólo una variable educacional y otra de vivienda asumen todo el poder del modelo.

El resultado es especialmente interesante por tratarse de un trabajo hecho en países que disminuían rápidamente sus tasas de mortalidad, en un período en que existían tecnologías médicas eficaces para combatir enfermedades de alta prevalencia. La hipótesis contraria, por lo tanto, habría parecido más verosímil.

- 31 Pocock, S. J. et al (1982); "Analysing geographic variation in cardiovascular mortality: Methods and Results". *J. R. Stat Soc. A* 145: 313.
- 32 Palloni, A. y Wyrick, R. (1981); "Mortality decline in Latin America: Changes in the structure of causes of death, 1950-1975". *Social Biol.* 28: 187.
- 33 Carvajal, M. y Burgess, P. (1978); "Socioeconomic determinants of fetal and child deaths in Latin America". *Soc. Sci. Med.* 12C: 89.

Aunque la confiabilidad de los datos latinoamericanos permite plantear algunas dudas, la conclusión de los autores de que "los factores no-económicos resultaron mucho menos significativos de lo que se pensaba anteriormente", parece incuestionable. Entre los países sin malaria, como Chile, los datos son aún más claros, indicando una alta influencia de los niveles de vida en las tasas de mortalidad.

En ciencias sociales es casi imposible aislar variables y estudiarlas matemáticamente. Por eso es necesario el análisis de modelos estadísticos relativamente complejos. El caso de Inglaterra, sin embargo, aporta algunos datos simples que son relevantes para el estudio de los determinantes socioeconómicos de la mortalidad. Ese país cuenta desde hace más de 30 años con un servicio de salud único que atiende por igual a todos los sectores sociales. En cierta forma puede decirse que la variable atención médica se convirtió allí en un parámetro constante. La mortalidad, sin embargo, desde 1951 hasta 1971 tuvo cambios diferentes según las clases sociales.^{34,35} Para la clase más alta declinó en 29%, la intermedia en 8% y las dos clases más bajas experimentaron un alza del 9 y del 3%. Es decir, a igual atención médica aumentaron las disparidades entre clases sociales en cuanto a mortalidad, reflejando el efecto de otros factores de crucial importancia. Existen, sin embargo, una serie de variables que no son médicas ni económicas, como, por ejemplo, el hábito de fumar, que podrían explicar en parte estas diferencias (en 1976 el 53% de los obreros ingleses fumaba, en tanto que sólo lo hacía el 25% de los profesionales, aunque no hay datos disponibles de 1951 como para examinar cuantitativamente esta hipótesis). Pero, incuestionablemente, el hallazgo tiende a corroborar la influencia del conjunto de determinantes no médicos, de tipo social o cultural, en la tasa de mortalidad.

Una experiencia que guarda relación con lo ocurrido en Inglaterra tuvo lugar en Estados Unidos entre 1956 y 1962. En la reserva indígena de Many Farms-Rough Rock, de los indios Navajos, la Universidad de Cornell dispuso un equipo médico que ponía al alcance de sus empobrecidos habitantes toda la tecnología médica contemporánea. Al hacerse un recuento en 1968, se encontró que la tasa de mortalidad no había experimentado modificaciones significativas. El moderno armamentario médico, que incluía desde vacunas hasta posibilidades quirúrgicas, sólo atenuó la incidencia de algunas enfermedades que pueden dejar secuelas, pero que generalmente no causan la muerte, como la otitis media de los niños.³⁶

34 Bosanquet, N. (1981); "Mortality rates and social class". *Lancet* 1: 162.

35 Townsend, P. (1981); "Toward equality in health through social policy". *Int J Health Services* 11: 63.

36 McDermott, W. et al (1972); "Health care experiment at many farms". *Science* 175: 23.

c Factores Conductuales

La influencia de la cultura y los hábitos sociales en la salud de las personas es un hecho que se ha comprobado reiteradamente. La extensa literatura al respecto sólo se ilustrará señalando algunos estudios referidos a las principales causas de muerte en Chile.

Las enfermedades cardiovasculares y circulatorias han sido relacionadas a la dieta, al hábito de fumar, a la vida sedentaria, a las tensiones emocionales y a ciertos rasgos de personalidad. Algunos de estos factores han sido muy bien establecidos. En la segunda guerra mundial las dietas de diversas naciones sufrieron modificaciones importantes que hicieron posible estudios cuasiexperimentales, todos los cuales indican en forma notablemente exacta que las enfermedades cardiovasculares, en gran medida, están condicionadas por el consumo de ciertas clases de lípidos.^{37,38} La declinación de esta causa de muerte en Estados Unidos desde 1964, al parecer, también podría explicarse por cambios dietéticos y del hábito de fumar.³⁹

La moderna tecnología médica, según parece, no ha influido mayormente en alterar las tasas de mortalidad por estas enfermedades. Mather et al,⁴⁰ en un ensayo clínico al azar, encontraron que la mortalidad por infarto era igual si éstos se trataban en la casa o en las más complejas unidades coronarias. Este estudio ha despertado controversias y no debe considerársele como la última palabra. Lo que sí queda claro, es que a pesar de los enormes progresos tecnológicos sus efectos reales no son tan obvios como se les supone. Es significativo que el estudio sobre las unidades coronarias se haya hecho después que ellas ya llevaban varios años funcionando. Hoy día aún no se cuenta con mediciones exactas de los efectos de estos tratamientos, que aunque potencialmente eficaces, probablemente no han sido empleados de una manera apropiada.

La influencia de las prácticas médicas en esta área no está bien establecida. El desarrollo económico, por sí mismo, tampoco parece influir en estas enfermedades que dependerían fundamentalmente de factores sociales y culturales. Indirectamente, sí, es posible que el desarrollo económico, influyendo sobre los fenómenos sociales, altere la mortalidad por estas enfermedades, pero no puede predecirse si la aumenta o la disminuye.

- 37 Strom, A. y Adelsten Jensen, R. (1951); "Mortality from circulatory diseases in Norway 1940-1945". *Lancet* 1: 126.
- 38 Malmros, H. (1950); "The relation of nutrition to health: a statistical study of the effect of the war-time on arteriosclerosis, cardiosclerosis, tuberculosis and diabetes". *Acta Med. Scand* 246 Suppl. (137).
- 39 Walker, W. J. (1977); "Changing United State life-style and declining vascular mortality: cause or coincidence?". *N Engl. J Med.* 297: 163.
- 40 Mather, M. G. et al (1971); "Acute myocardial infarction: home and hospital treatment". *Brit Med J* 3: 334.

Con respecto al cáncer, la segunda causa de muerte en Chile, sus determinantes no son bien conocidos, aunque todo parece indicar que se trata de una enfermedad de origen ambiental.⁴¹ La prevención del tabaquismo, por sí sola, reduciría en un tercio la mortalidad por todos los tipos de cáncer.⁴² Algunas formas de este mal parecen tener factores predisponentes tan variados como la pérdida de un ser importante en la niñez del afectado, el divorcio o la incapacidad para expresar emociones.⁴³

Los programas médicos destinados a controlar esta enfermedad no arrojan resultados convincentes. Los factores económicos, por sí mismos, tampoco parecen influir en forma decisiva en estas afecciones. Nuestra ignorancia en la materia sólo nos permite decir que la medicina, a lo sumo, influye discretamente y que los otros determinantes sólo podrán describirse mediante estudios de carácter epidemiológicos.

La tercera causa de muerte en Chile es la de los accidentes que, contrariamente a lo que se piensa, guardan una compleja relación con el desarrollo, observándose generalmente una tendencia a disminuir.

La influencia de la atención médica sobre nuestras principales causas de muerte no son muy marcadas. Igual cosa podría suponerse de los elementos propios del desarrollo económico, pero para determinar los factores relevantes sólo cabe el análisis de los datos empíricos. La información disponible hasta ahora les asigna gran trascendencia a los factores sociales y culturales.

d Mediciones Rigurosas de la Eficacia Médica

Otra fuente de información de interés para nuestro análisis es el estudio riguroso de las prácticas médicas. Cochrane,⁴⁴ en Inglaterra, ha realizado un detallado análisis sobre la materia. Aquellas terapias que han sido rigurosamente estudiadas, con alarmante frecuencia, han resultado ser inefectivas. La lista sería larga de detallar, pero incluye los tratamientos de los infartos, la diabetes, el cáncer, algunas anemias y muchos tratamientos psiquiátricos. Igualmente larga podría ser la lista de terapias eficaces, como las de la mayoría de las enfermedades infecciosas, la hipertensión arterial y otras. En realidad hay tratamientos tan eficaces que por razones éticas, ya no es posible practicar estudios controlados.

- 41 Doll, R. y Peto, R. (1981); "The causes of cáncer: quantitative estimates of avoidable risks of cancer in the U. S. today". *J.N.C.I.* 66: 1200.
- 42 Doll, R. (1983); "Perspectivas de la prevención"; *Foro Mundial Salud* 4: 253.
- 43 Wood, C. (1982); "Cultura, estilo de vida y enfermedades crónicas". *Foro Mundial Salud* 3: 509.
- 44 Cochrane, A. L. (1972); "Effectiveness and efficiency: Random reflections on health services". *The Nuffield Provincial Hospitals Trust*.

La conclusión, sin embargo, dista mucho de ser la esperada frente a las continuas celebraciones sobre los avances de la medicina contemporánea. "Uno debiera quedar deleitadamente sorprendido cuando cualquier tratamiento que sea resulta ser efectivo y siempre debiera suponer que un tratamiento es inefectivo hasta que se demuestre lo contrario", concluye el profesor Cochrane.

En casi todos los campos de la medicina parece ocurrir el mismo fenómeno. En obstetricia el problema del control del embarazo no puede aún darse por resuelto. Las mujeres que concurren a control son aquellas que tienen cierto nivel cultural y que, además, se interesan por el resultado de su embarazo. Sus buenos resultados finales no pueden atribuirse únicamente al control médico. Al parecer, la intervención médica en este campo produciría una reducción en el riesgo de tener un niño de bajo peso de nacimiento, y esto sólo entre las madres de bajo nivel socioeconómico.⁴⁵ Los diferentes estudios han topado con problemas metodológicos y presentan conclusiones diferentes. No parece ser así con la atención profesional del parto, que, a pesar de las polémicas, probablemente reduce la mortalidad perinatal.⁴⁶

No abundaremos mayormente sobre el tema, que tiene un carácter eminentemente técnico. Sólo agregaré que los estudios sobre la cirugía no son muy optimistas^{47,48} y que en pediatría existen datos de que sólo una baja proporción de las muertes podrían evitarse con medidas médicas.⁴⁹ Las consultas tardías, y hasta las muertes en domicilio, son relativamente frecuentes entre estos pacientes.

Cochrane distingue entre las opiniones, las observaciones y las pruebas experimentales, como bases para justificar las distintas conductas médicas. El enfoque experimental en medicina clínica, puede decirse que comenzó sólo en la década del 50, cuando ya varias de las actuales conductas profesionales estaban muy desarrolladas. Muchas de las formas de atención fueron aceptadas en su época de acuerdo a los métodos disponibles entonces —opiniones y observaciones— y no han sido sometidas a las rigurosas demostraciones que son posibles hoy día.

45 Gortmaker, S. L. (1979); "The effects of prenatal care upon the health of the newborn". *Am J Public Health* 69: 653.

46 Adamson, G. D. y Gare, G. D. (1980); "Home or hospital birth". *J.A.M.A.* 243: 1732.

47 Bunker, J. P. et al (1977); "Costs, risks and benefits of surgery". *Oxford University Press*, New York.

48 Wennberg, J. y Gittelsohn, A. (1982); "Variations in medical care among small áreas". *Scientific American*, april: 120.

49 Pharoah, P.O.D. (1976); "International comparisons of perinatal and infant mortality rates". *Proc. R Soc. Med.* 69: 335.

El Papel de la Medicina

Las evidencias de que la medicina influye en una medida pequeña, aunque no despreciable, en las tasas de mortalidad, ha estimulado en muchos círculos la reflexión sobre el papel social de estas actividades. Los resultados expuestos, contradicen, sin duda, las creencias generales del público y de la mayoría de los clínicos, por lo que me permitiré una digresión para tratar este tema que sólo podré tocar superficialmente.

Desde luego, debe reconocerse que han surgido algunos grupos que le asignan un valor social francamente negativo a la profesión médica. El representante más destacado de estas tendencias es Iván Illich, quien da por sentada la ineficacia de la medicina, pero, además, extiende el concepto de iatrogenia hasta sus dimensiones culturales.⁵⁰ Sus ideas, aunque interesantes y dignas de conocerse, son a todas luces exageradas y no las expondré en este trabajo.

Una línea de argumentos más importante cuestiona la validez de las tasas de mortalidad como indicadores de salud.^{51,52} Si en vez de aquéllas se utilizan las mediciones de incapacidad física, el cuadro general de la evolución de la salud en algunos países es muy diferente del que se obtiene a través de las mortalidades.⁵³ Un estudio de gran interés por su metodología⁵⁴ concluye que los indicadores tradicionales deben abandonarse para evaluar la efectividad de la atención médica ya que ellos son muy sensibles a las variables socio-demográficas. Sus autores proponen buscar otros índices, tales como la letalidad por diagnóstico, para cumplir estos objetivos.

Prevenir las enfermedades; educar a los pacientes sobre los factores predisponentes de las diferentes afecciones; evitar las secuelas de algunos males; rehabilitar a los incapacitados; asegurar, a quienes están sanos, de su buen estado de salud; diagnosticar y formular pronósticos y muy especialmente, curar, cuidar, reconfortar y aliviar a los enfermos, son tareas médicas de primera importancia, como lo puede atestiguar quienquiera que haya sufrido la incertidumbre y el dolor de la enfermedad. Debe recordarse, además, que si sólo se evita el 1% de las muertes en un año, nos estamos refiriendo a unos 500 mil casos individuales. No es posible en estas líneas exa-

50 Illich, I. (1976); "Medical nemesis: the expropriation of health". *Random House*, New York.

51 Green, R. M. (1977); "Beyond the role of medicine: McKeown as medical philosopher". *Milbank Mem Fund Quart* 55: 389.

52 McDermott, W. (1980); "Medicine: the public good and one's own". *World Health Forum* 1: 123.

53 Wilson, R. W. (1981); "Do health indicators indicate health? *Am J Public Health* 71: 451.

54 Martini, C. J. M. et al (1977); "Health indexes sensitive to medical care variation". *Int. J. Health Services* 7: 293.

minar exhaustivamente el papel social de la medicina, que considero de alto valor, pero sí dejar en claro que su influencia sobre la mortalidad no debe entenderse de ningún modo como la única tarea de los médicos.

Es preciso, además, hacer una distinción importante entre la atención médica y los servicios de salud. Estos últimos, en nuestro país, constituyen un centro comunitario de relevancia, que imparte educación sanitaria, ofrece servicios sociales no médicos, distribuye alimentos y realiza otras tareas que no son propiamente las de la atención médica. Algunas de esas labores contribuyen directamente al bienestar social y no se han considerado en la discusión precedente que buscaba esclarecer si era posible una intervención selectiva que modificara la mortalidad sin influir específicamente en las condiciones de bienestar general. No son las acciones de los servicios de salud las que se han tratado de aislar para los propósitos de este estudio, sino sólo las acciones médicas clásicas.

No obstante se debe intentar la medición del rendimiento de los servicios de salud. Algunos antecedentes extranjeros no son favorables, pero difícilmente se podrían aplicar a nuestro país. En Venezuela la expectativa de vida en diferentes municipios aumentó al mismo ritmo en aquellos con servicios organizados de salud que en aquellos sin esos servicios.⁵⁵

Nuestras ideas y conceptos se basan tanto en los supuestos como en los datos reales. Para la mayoría, los estudios que he revisado brevemente constituyen una sorpresa la primera vez que se conocen. La idea de salud a lo largo de los siglos se vinculaba a una noción de equilibrio entre diferentes elementos. Para los griegos cuatro humores determinaban el estado de salud. Para los chinos, el equilibrio entre el ying y el yang. Con el advenimiento del reduccionismo cartesiano, el terreno se volvió propicio para la aparición de la teoría de la etiología específica, que explica mecánica y linealmente, de causa a efecto, el origen de las enfermedades. Cuando Koch descubrió que la inoculación con determinados bacilos producía la tuberculosis en animales previamente sanos, se creyó encontrar la respuesta final a las interrogantes sobre la naturaleza de las enfermedades que habían turbado al hombre desde sus orígenes. No obstante, si hubieran podido examinarse los pulmones del propio Koch o de la mayoría de los asistentes a su disertación, se habría podido comprobar que el bacilo estaba presente en ellos sin causarles ninguna alteración (ver 19). La presencia del germen es una condición necesaria, pero está lejos de ser suficiente.

La causa de las enfermedades es tan compleja, que hasta el uso de la palabra causa es inadecuado en este contexto.⁵⁶ En casi todos

55 Gabaldón, A. (1980); "First need, to track the killer". *World Health Forum* 1: 159.

56 Bunge, M. (1979); "Causality and modern science". Third revised edition: *Dover Publications*, New York.

los casos "es necesario que diversos factores determinantes actúen en forma concatenada para producir un estado patológico" según Dubó⁵⁷ y en condiciones normales, fuera del laboratorio, la complejidad de los fenómenos, hasta en casos tan simples como un accidente por el reventón de un neumático liso en un camino en reparaciones una noche de lluvia, impide responder a la pregunta "¿cuál es la causa?". ¿La lluvia?, ¿la noche?, ¿la señalización del camino?, ¿el clavo del pinchazo?, ¿el desgaste de los neumáticos?, ¿la edad del conductor?, ¿su estado físico?, ¿la alegría desbordante de una fiesta previa? Es inútil tratar de reducirse a la simple línea de causa y efecto para dilucidar todos los factores que determinan esta clase de fenómenos.

La medicina, como todas las ciencias contemporáneas, busca sus explicaciones en la separación analítica de diferentes elementos. Los sistemas complejos, en la realidad, no se ajustan a este modelo y es probable que nos llevemos muchas sorpresas más antes de que podamos identificar un nuevo paradigma para abordar fenómenos de esta naturaleza. Por ahora, puede decirse que los métodos tradicionales de la medicina no parecen ser todo lo efectivo que se les supuso. El gran esfuerzo contemporáneo que se ha hecho sobre estas bases —en los últimos 20 años se ha gastado en medicina tanto como es toda la historia anterior⁵⁸— no ha dado los frutos esperados. Probablemente por haber atribuido a las intervenciones médicas los cambios en la mortalidad, se pensó que éstos podrían continuar fácilmente, pero los datos indican que sin un mejoramiento de las condiciones sociales y económicas, no es mucho lo que se puede lograr.

IV Observaciones Nacionales y Regionales

Los antecedentes examinados permiten afirmar con un grado razonable de confianza que la proposición de emplear a las tasas de mortalidad como índices de las condiciones generales de vida es muy atendible. Un estudio acabado sobre la materia debería incluir diferentes estrategias de validación y aún así, se necesitarían numerosas investigaciones para sostener una proposición de esa naturaleza y lograr estimaciones cuantitativas de la validez de tales índices.

Un breve análisis preliminar de algunos datos chilenos y latinoamericanos, que se presenta en el apéndice 2, tiende a confirmar la validez de los indicadores de salud como medidas de desarrollo social. Al examinar los indicadores tradicionales de mortalidad conjuntamente con variables económicas, educacionales, de vivienda y

- 57 Dubó, R. (1975); "Hombre, medicina y ambiente". *Fondo de Cultura Económica*, México, p. 121.
- 58 Horrobin, D. F. (1980); "Whither medicine? Nemesis or not? A reply to Ivan Illich". *World Health Forum* 1: 139.

de atención médica, puede apreciarse que existen múltiples correlaciones entre la mayoría de los factores considerados.

Los datos disponibles, sin embargo, no resultan suficientes para obtener conclusiones definitivas. El grado de agregación, por una parte, y las variables empleadas, por otra, que se seleccionaron en importante medida por su disponibilidad y no por un buen análisis previo de los componentes del concepto de bienestar, son dificultades que deben superarse en una etapa ulterior.

No obstante, hasta ahora, se puede observar que los indicadores tradicionales de salud aparecen inmersos en una red de fenómenos sociales de la cual sería arbitrario separarlos. Las condiciones socioeconómicas, al parecer, siguen influyendo en Chile en las tasas de mortalidad. A pesar de los peligros de extraer conclusiones de los coeficientes de correlación, no deja de ser interesante el hallazgo de una asociación significativa entre mortalidad general y condiciones de vivienda, o entre mortalidad infantil y proporción de la población empleada en el PEM, por ejemplo. (Ver Apéndice 2.) Muchas otras relaciones de interés podrían discutirse pero el único objetivo de examinar estos datos era observar el comportamiento de las mortalidades frente a las otras variables. Ni ellas ni las variables propias de los servicios médicos presentan características especiales para excluirlas de un conjunto de indicadores sociales.

El presente trabajo, muy modestamente, tiende a confirmar la decisión de los organismos internacionales de utilizar los indicadores de mortalidad como índices del desarrollo social. Su validación sistemática, sin embargo, continúa pendiente como una tarea que requiere la participación de numerosos investigadores.

Apéndice 1

Si (X_i) representa un conjunto de mediciones reales obtenidas empleando la medida X , la varianza total a x_i^2 se puede descomponer en tres elementos:

$$\sigma x_i^2 = \sigma v^2 + \sigma es^2 + \sigma e^2$$

en que a v^2 corresponde a la varianza asociada al concepto en estudio, llamada la varianza válida; es^2 la varianza debida al error sistemático y e^2 la varianza originada por error aleatorio.

La validez de una medida está dada por:

$$\text{Validez} = \frac{\sigma v^2}{\sigma x_i^2}$$

que corresponde a la expresión algebraica de fxc^2 , el cuadrado del coeficiente de correlación teórico entre la medida X y el concepto C .

La confiabilidad de una medida está dada por:

$$\text{Confiabilidad} = \frac{\sigma v^2 + \sigma es^2}{\sigma x_i^2}$$

Apéndice 2

En este apéndice se presenta un breve análisis de datos nacionales y latinoamericanos, obtenidos de Geografía Económica de Chile,⁵⁹ del Instituto Nacional de Estadísticas⁶⁰ y de Unicef.⁴

Con respecto a América latina se consideraron 24 países y para cada uno de ellos se registró la expectativa de vida, expresión que resume las mortalidades de cada edad. Además, se incluyó el producto per cápita como indicador económico; dos variables de los servicios médicos: el número de habitantes por cama de hospital y el número de habitantes por médicos; dos variables habitacionales: el número de personas por habitación y la proporción de habitantes sin conexión al agua potable; y tres variables educacionales: el analfabetismo entre los mayores de 15 años, el analfabetismo en la población de 11 a 15 años y la tasa neta de escolaridad entre 6 y 11 años.

La matriz de correlaciones se presenta en la tabla 2. En la primera columna aparecen los coeficientes de correlación de Pearson entre la variable en estudio, expectativa de vida, y las otras. El número que aparece entre paréntesis corresponde a la significación, es decir, la probabilidad de que un coeficiente igual o mayor pudiera obtenerse simplemente por azar. Puede apreciarse que todas las variables presentan una correlación significativa con la estudiada, pero a la vez se observa una alta multicolinealidad entre todas las variables.

El análisis de regresión múltiple se mantuvo deliberadamente simple, sin incluir términos de interacción ni efectuando transformaciones, ya que sólo se deseaba explorar la capacidad de la expectativa de vida de reflejar los valores de las otras variables. Para realizar este análisis se utilizó el programa correspondiente del Statistical Package for Social Sciences, empleando el procedimiento incremental (step-up) que en cada paso incorpora una nueva variable sólo en función de la varianza remanente. De este modo se tiende a evitar la repetición de variables muy correlacionadas entre sí.

El primer paso incorporó el analfabetismo de adultos, que explica el 67% de la varianza de la variable dependiente. Luego fueron incorporados sucesivamente el número de habitantes por cama de hospital, el analfabetismo entre 15 y 19 años, el porcentaje de la población sin conexión al agua potable y el número de personas por habitación, para lograr una proporción explicada de la varianza del 85%. Los coeficientes de regresión, sin embargo, no son todos significativos y dos de ellos tienen un signo contrario al esperado. La

59 Gemines (1982); "Geografía económica de Chile". Editorial Andrés Bello, Santiago.

60 Instituto Nacional de Estadísticas (1983); *Compendio estadístico 1983*, Santiago.

multicolinealidad impide mayores estudios de los datos, que reflejan, no obstante, una estrecha relación entre todas las variables, incluida la expectativa de vida.

En el caso chileno, los datos fueron tomados por regiones e incluyeron la mortalidad general, la mortalidad infantil y la mortalidad infantil tardía. Además, se registraron otras 19 variables que fueron consideradas independientes. La lista de las variables se incluye en la tabla 3. La tabla 4 presenta los coeficientes de correlación entre las diferentes mortalidades y aquellas variables que resultaron estadísticamente asociadas a ellas. Puede observarse en esta tabla que una serie de factores aparecen correlacionados con las mortalidades. Sin embargo los coeficientes de correlación no constituyen una evidencia concluyente y se necesitan mayores estudios para aclarar la naturaleza de las asociaciones.

Es importante destacar que no se dispuso de datos sobre la estructura etaria de la población, que habría permitido ajustar las variables para dicho factor. Este hecho podría explicar algunas correlaciones aparentemente paradójales, como la correlación positiva entre las mortalidades infantiles, por una parte, y el número de alumnos en enseñanza básica por habitante, la cantidad de leche repartida por habitante y las consultas a los profesionales no médicos. Si la cobertura de la enseñanza básica es alta y uniforme a lo largo del país, como parece serlo, la variable alumnos en enseñanza básica por habitante reflejaría la proporción de niños menores en la población y la multicolinealidad entre las cinco variables mencionadas podría explicarse por esta razón de tipo demográfico. Según estudios bien establecidos, existe una asociación entre altas tasas de natalidad y altas tasas de mortalidad infantil.

El análisis de regresión múltiple constituye la herramienta más apropiada para estudiar las relaciones entre las variables consideradas. La tabla 5 resume estos análisis, practicados mediante el método incremental para cada una de las mortalidades. En la tabla se indican la variable incluida en cada paso y la proporción en que se reduce la varianza con su incorporación. El total de la varianza explicada resulta bastante alto, pero no todos los coeficientes de regresión son significativos.

En la tabla 6 se presentan los coeficientes estandarizados de regresión para las variables independientes incorporadas en los tres primeros pasos del análisis incremental. De esta forma puede apreciarse la influencia relativa de cada variable independiente sobre la mortalidad en estudio, evitando la aparente ponderación exagerada que recibe la primera variable incorporada en el proceso incremental.

Finalmente, se practicó un análisis de factores que permitiría reducir las variables explicatorias. Este análisis transforma el conjunto de variables en un nuevo conjunto de factores ortogonales (sin correlación entre sí). Puede decirse que este procedimiento es en cierta forma el inverso del descrito en la sección II. Con él, se selec-

cionan medidas para el conjunto de datos, pero se desconocen los conceptos que subyacen tras cada una de ellas.

El primer factor, que explica el 52% de la varianza del conjunto de datos, probablemente refleja la composición demográfica, ya que está altamente correlacionado con el número de alumnos en educación básica por habitante y el programa de leche y presenta una relación inversa con el número de teléfonos por habitantes. Además, tiene una correlación negativa con el número de médicos por habitantes y con el número de metros de vivienda construidos en el decenio por habitante.

El segundo factor que explica el 18% de la varianza está altamente correlacionado con el consumo de energía y las consultas médicas por habitantes y en menor grado al número de habitantes por metros cuadrados de vivienda y al producto per cápita. No hay correlaciones negativas importantes. No es fácil interpretar el significado de este factor, aunque en cierta medida puede reflejar bienestar económico.

Tabla II

Matriz de Correlación para los Datos Latinoamericanos

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	E.D.V.	P.G.B.	H.C.H.	H.P.M.	P.P.H.	P.S.A.	A.Ad.	A.15-19	T.N.E.
1 Expect. de vida	1,0								
2 PGB PerCáp.	0,618 (0,001)	1,0							
3 Habit/Cama Hospital	-0,719 (0,001)	-0,558 (0,004)	1,0						
4 Habit. por Médico	-0,514 (0,009)	-0,517 (0,008)	0,757 (0,001)	1,0					
5 Personas/Habitación	-0,387 (0,051)	-0,423 (0,045)	0,726 (0,001)	0,620 (0,004)	1,0				
6 Porcent. Pobl. sin agua	-0,747 (0,001)	-0,429 (0,026)	0,738 (0,001)	0,630 (0,001)	0,549 (0,007)	1,0			
7 Anaifab. Mayores 15 años	-0,842 (0,001)	-0,585 (0,002)	0,776 (0,001)	0,731 (0,001)	0,523 (0,011)	0,681 (0,001)	1,0		
8 Analfab. 15-19 años	-0,702 (0,001)	-0,428 (0,027)	0,755 (0,001)	0,735 (0,001)	0,269 (0,157)	0,667 (0,001)	0,937 (0,001)	1,0	
9 Tasa Neta Escolar 6-11 A	0,814 (0,001)	0,497 (0,009)	-0,684 (0,001)	-0,549 (0,005)	-0,477 (0,019)	-0,657 (0,001)	-0,930 (0,001)	-0,839 (0,001)	1,0

Coefficientes de correlación de Pearson entre las variables que se indica, provenientes de 24 países latinoamericanos.

Tabla III

Lista de las Variables Empleadas
(Regiones de Chile)

- 1 Tasa de mortalidad general.
- 2 Mortalidad infantil (por mil nacidos vivos).
- 3 Mortalidad infantil tardía, 28 días a un año (por mil nacidos vivos).
- 4 Producto Geográfico Bruto por habitante.
- 5 Kilowatt hora de energía consumidos por habitante.
- 6 Alumnos de enseñanza básica por habitante.
- 7 Alumnos de enseñanza media por habitante.
- 8 Consultas médicas por habitantes.
- 9 Consultas profesionales no-médicas por habitante.
- 10 Número de periódicos editados por habitante.
- 11 Alumnos por profesor en enseñanza básica.
- 12 Trabajadores en el Plan de Empleo Mínimo por habitante.
- 13 Número de teléfonos por habitante.
- 14 Kilos de leche y mezclas proteicas distribuidos por habitante. Programa Nacional de Alimentación Complementaria.
- 15 Metros cuadrados de vivienda construidos en el último decenio por habitante.
- 16 Metros lineales construidos en la red de agua potable en el último decenio por habitante.
- 17 Metros lineales construidos en la red de alcantarillado en el último decenio por habitante.
- 18 Número de médicos por habitante.
- 19 Número de habitantes por vivienda.
- 20 Número de habitantes por cama de hospital.
- 21 Número de habitantes por metro cuadrado de vivienda.

Tabla IV

Coefficientes de Correlación y Significancia
entre las Variables que se indica.
Datos de las Regiones de Chile

Mortalidad general	Teléfonos por habitante (-0,668; s = 0,017) Metros de vivienda último decenio (-0,515; s = 0,036) Habitantes por vivienda (0,4824; s = 0,048) Alumnos enseñanza media (-0,478; s = 0,049)
Mortalidad infantil	Teléfonos por habitante (-0,863; s = 0,001) Médicos por habitante (-0,833; s = 0,001) Alumnos enseñanza básica (0,826; s = 0,001) Alumnos enseñanza media (-0,758; s = 0,001) Cons. prof. no-médicos (0,627; s = 0,011) Kilos de leche P.N.A.C. (0,716; s = 0,003) PGB per cápita (-0,572; s = 0,021) Trabajadores PEM (0,516; s = 0,035)
Mortalidad infantil tardía	Teléfonos por habitante (-0,849; s = 0,001) Alumnos enseñanza básica (0,806; s = 0,001) Médicos por habitante (-0,791; s = 0,001) Alumnos enseñanza media (-0,783; s = 0,001) Cons. prof. no médicos (0,627; s = 0,011) Kilos de leche P.N.A.C. (0,625; s = 0,011) PGB per cápita (-0,5918; s = 0,017)

Tabla V

Resumen de los Pasos de las Regresiones Múltiples

Mortalidad general	Alumnos de enseñanza media (47%; 0,686) Habitantes por cama hospital (19%; 0,815) Metros alcantarillado últ. dec. (26%; 0,962) PGB per cápita (5%; 0,986)
Mortalidad infantil	Alumnos enseñanza básica (75%; 0,864) Médicos por habitante (8%; 0,909) Metros vivienda últ. dec. (7%; 0,945) Teléfonos por habitante (2%; 0,956)
Mortalidad infantil tardía	Médicos por habitante (73%; 0,857) Alumnos enseñanza media (11%; 0,918) Metros alcantarillado últ. dec. (6%; 0,952) Metros vivienda últ. dec. (4%; 0,974)

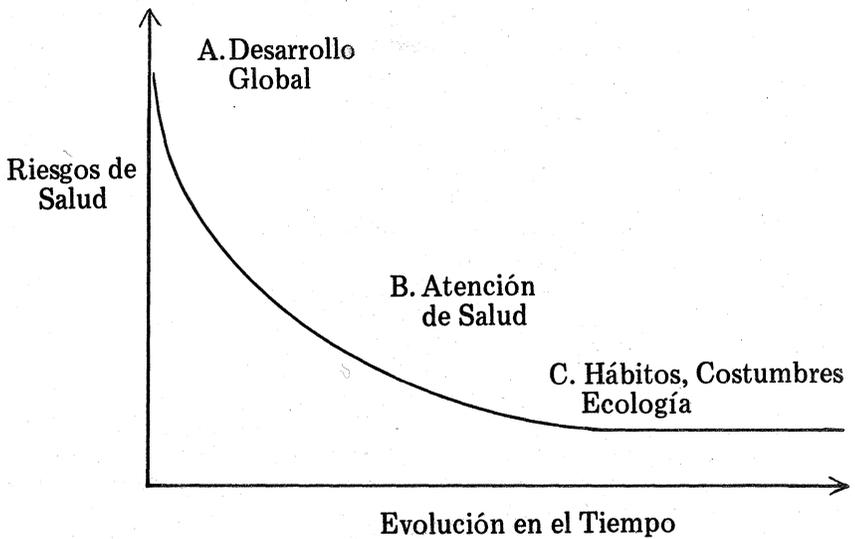
En la tabla se indica la variable incorporada en cada uno de los cuatro primeros pasos de la regresión múltiple incremental. Los números entre paréntesis representan la reducción porcentual de la varianza de la variable dependiente y el coeficiente de correlación múltiple.

Tabla VI
Coeficientes de Regresión Estandarizados

Mortalidad general	Variables independientes:	
	Alumnos enseñanza media	-0.613
	Metros alcantarillado últ. dec.	-0.572
	Habitantes por cama hospital ($R^2 = .56$)	-0.397
Mortalidad infantil	Variables independientes:	
	Alumnos enseñanza básica	0.629
	Médicos por habitantes	-0.369
	Metros vivienda últ. dec. ($R^2 = .79$)	0.238
Mortalidad infantil tardía	Variables independientes:	
	Médicos por habitantes	-0.410
	Alumnos enseñanza media	-0.617
	Metros alcantarillado últ. dec. ($R^2 = .85$)	-0.265

Coeficientes de regresión estandarizados para cada una de las tres variables seleccionadas por el método incremental. Entre paréntesis se indica la proporción de la varianza explicada por estas variables en la ecuación de regresión obtenida por mínimos cuadrados ordinarios.

**Factores de Importancia para disminuir los Riesgos de Salud
en diversos momentos o Etapas de Evolución**



ENSAYO

LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA LIBERTAD*

Michael Oakeshott**

Planteado como una reflexión sobre el aporte del profesor Henry Simons al desarrollo del pensamiento político y económico de nuestro tiempo, este ensayo intenta precisar el concepto de sociedad libre a partir de la experiencia inglesa y norteamericana. No desarrolla por lo mismo un análisis abstracto sobre el tema. Su propósito es más bien rescatar una inconfundible forma de vida y de gobierno que, hoy por hoy, se encuentra amenazada por la expansión de los monopolios públicos y privados, a raíz de los avances de ideas y actitudes colectivistas, por un lado, y del sindicalismo, por el otro. Se trata de un sugerente análisis acerca de la desconcentración del poder en la sociedad hecho con el singular estilo del destacado filósofo inglés.

El trabajo del difunto profesor Henry C. Simons, de la Universidad de Chicago, es bien conocido por los estudiantes de economía y no es necesario llamar la atención hacia esta colección de algunos de sus ensayos más importantes.¹ Para otros, en cambio, podemos

* Publicado bajo el título "The Political Economy of Freedom" (1949) en *Rationalism in Politics and Other Essays* (Methuen & Co. Ltd., Londres, 1962; existen numerosas ediciones posteriores tanto en Inglaterra como en Estados Unidos). Traducido y publicado con la debida autorización.

** Profesor de Ciencia Política en el London School of Economics and Political Science, Universidad de Londres. Autor de *Experience and its Modes* (1833). Esta revista publicó "Qué es ser conservador" (*Estudios Públicos*, N° 11, invierno 1983, pp. 245-270).

1 *Economic Policy for a Free Society*. University of Chicago Press and Cambridge University Press, 1948.

suponer que su nombre es desconocido. Pero, a pesar de no ser un escritor brillante ni popular, tiene algo que entregar al lector común. Y aun cuando mucho de lo que dice tiene como antecedente inmediato los Estados Unidos, hay algo en particular para el lector inglés. En este escrito quiero recomendarlo como un escritor que no debe ser desdeñado por nadie que se interese por el rumbo que ha ido tomando la actualidad. Como economista, Simons se preocupó particularmente de los problemas de política bancaria, monetaria y financiera. Pero (al igual que su profesor y colega de la Universidad de Chicago, el profesor F. H. Knight,² quien ha instituido una distinguida escuela de estudios económicos en esa universidad) estaba muy consciente de que en toda discusión de un problema especial y en toda proposición de política económica yace, a menudo, una preferencia no revelada por una sociedad integrada de una manera determinada y no de otra. Para proteger sus ideas en esta materia de la superstición, se dio el trabajo de exponerlas abiertamente y ordenarlas, aunque no llegan a ser algo tan elaborado como una filosofía política. En realidad, sólo pide para ellas el título de "credo político". No hay nada pretencioso en este intento de mantener juntas la "economía" y la "política", y esto es acertado principalmente porque no es sólo un proyecto entre muchos, sino que representa su habitual modo de pensar. Es cierto que hay un par de ensayos en este volumen dirigidos expresamente a la investigación de los medios y fines políticos, pero la mayor parte de ellos trata sobre problemas económicos específicos, y nunca deja de demostrar cómo la solución propuesta se relaciona con el contexto más amplio del tipo de sociedad que propone como ideal. Para aquellos ansiosos de descubrir cuál es su posición en estas materias, ofrece no sólo un lúcido resumen de sus propias preferencias, sino también una profunda visión de la compatibilidad o incompatibilidad entre los diferentes expedientes económicos y las diversas formas de integración social.

No es necesario decir que Simons no pretende inventar un credo político para sí mismo: no tiene la vanidad de aquellos que rehusan ser convencidos de su propia honestidad de propósito hasta que han vaciado su conciencia antes de empezar a cultivarla por sí mismos. Se precia de pertenecer a una tradición. Habla de sí mismo como "un liberal chapado a la antigua" y se relaciona con una línea de predecesores que incluye tanto a Adam Smith, Bentham, Mill, Sidgwick, como a Tocqueville, Burckhardt y Acton. Esto le choca al lector porque pareciera que le falta algo de crítica, y el matiz histórico se pasa por alto. Pero no hay nada de qué preocuparse. Simons fue un hombre de mente generosa en lo concerniente al trabajo de otros, aceptando agradecido lo que se le ofrecía y dejando las críticas sutiles para sí mismo. Si fue un liberal, al menos no tuvo ningun-

F. H. Knight, *Ethics of Competition* (1935), and *Freedom and Reform* (1947).

no de los problemas actuales del liberalismo —ignorancia de quienes son sus verdaderos amigos y la mentalidad asustadiza que otorga una receptividad senil e indiscriminada a cualquiera que dice estar del lado del "progreso". No necesitamos, sin embargo, preocuparnos demasiado por la etiqueta que puso a su credo. Se llama a sí mismo un liberal y un demócrata, pero no da mayor importancia a estos nombres, y se preocupa de resolver la ambigüedad que ahora infortunadamente los ha invadido. Puede esperarse, entonces, que mucho de lo que Simons tiene que decir parezca al mismo tiempo familiar e imperdonablemente pasado de moda. Parecerá familiar no porque haya sido indebidamente examinado durante los años recientes, sino porque los líderes de moda, los dandies intelectuales de la Sociedad Fabiana, lo preservaron en su improvisado programa de errores. Y parecerá pasado de moda debido a la desaprobación de estos arbitros excéntricos. El gran mérito de este libro, sin embargo, es la oportunidad que da a esta "sofisticada generación", que sabe todas las respuestas, pero que carece desgraciadamente de educación para considerar por sí misma lo que le han dicho que debe ser rechazado como mera superstición.

Simons encuentra en su "énfasis en la libertad" el "rasgo distintivo" de la tradición con la cual se relaciona; cree en la libertad. Esto inmediatamente despertará una sospecha en su contra, porque ser un libertario genuino en política es pertenecer ahora a un tipo humano desgraciadamente pasado de moda. Otros entusiasmos nos han embrujado, y confesar una pasión por la libertad —no como algo valioso bajo ciertas circunstancias sino como el *unum necessarium*— es admitir una inocencia vergonzosa, disculpable sólo cuando enmascara un deseo de dominio. La libertad se ha convertido en el emblema de las políticas frívolas y falsas; pero el daño que ha sufrido la política liberal por parte de enemigos declarados y ocultos no es irreparable; después de todo, su malicia es sólo un tortuoso desatino y los delatará. Son los que se dicen sus amigos los que han demostrado ser a menudo los más peligrosos. Debemos ser claros —dicen ellos— sobre lo que entendemos por "libertad". Primero, definámosla; y cuando sepamos lo que es, habrá tiempo suficiente para buscarla, amarla y morir por ella. ¿Qué es una sociedad libre? Con esta pregunta (propuesta en forma abstracta) entramos en la noche de los sofismas interminables, iluminada solamente por las estrellas de la sofística. Como los hombres nacidos en prisión, estamos obligados a soñar con algo que nunca hemos conocido (libertad de la inteligencia) y a hacer de ese sueño el fundamento de nuestra política. Se nos instruye para distinguir entre libertad "positiva" y "negativa", entre la "vieja" y la "nueva" libertad, entre la libertad "social", "política", "civil", "económica" y "personal". Se nos dice que la libertad es "el reconocimiento de la necesidad"; y se nos enseña que todo lo que importa es la "libertad interior" y que ésta debe identificarse con igualdad y poder: no tiene término el abuso de que somos objeto. Pero una generación que ha estado

detenida tanto tiempo en el umbral esperando el amanecer, a la que "le silence éternel de ces espaces infinis" ha empezado a enervar, debería estar lista ahora para oír un mensaje más sencillo. Cualquiera que tenga el valor de entrar y cerrar la puerta, debería ser escuchado. Esto, al menos, es lo que yo entiendo que Simons está diciéndonos. La libertad que se propone estudiar no es ni una abstracción ni un sueño. El es un libertario, no porque empiece con una definición abstracta de la libertad, sino porque en la práctica ha conocido un modo de vida (y ha visto a otros disfrutarlo) que quienes han experimentado (sobre la base de ciertas características precisas) se han acostumbrado a llamar modo libre de vida, y Simons lo ha encontrado bueno. El propósito de la investigación no es definir una palabra sino detectar el secreto de aquello que disfrutamos, reconocer lo que le es adverso y discernir dónde y cómo puede ser disfrutado más plenamente. De esta investigación no sólo surgirá una mayor comprensión de lo que realmente disfrutamos, sino también un criterio confiable para juzgar las libertades abstractas propuestas y que se nos urge a abrazar. Porque una libertad propuesta que manifiestamente no podría alcanzarse mediante el tipo de orden que nos asegura la libertad que ahora tenemos, sería una ilusión. Más aún, no debemos escribir "libertad" manipulados por respeto a las susceptibilidades de —digamos— un ruso o un turco, que nunca han disfrutado de esta experiencia (y que consecuentemente pueden pensar sólo en abstracto), porque cualquier otro uso de la palabra inglesa podría ser engañoso y excéntrico. Libertad en inglés es una palabra cuya connotación política emerge directamente de nuestra experiencia política, al igual como las connotaciones de *eleuthería*, *libertas* y *liberté*, emergen, respectivamente, de experiencias bastante diferentes.

¿Cuáles son entonces las características de nuestra sociedad que nos permiten creer que disfrutamos de libertad, y cuáles carencias nos harían pensar que no somos libres, en nuestro sentido de la palabra? Primero, debe establecerse que la libertad que disfrutamos no está compuesta de un número de características independientes de nuestra sociedad, que en conjunto compondrían nuestra libertad. Puede hacerse una distinción entre las libertades, y algunas pueden ser más generales o estar más arraigadas y maduras que otras, pero la libertad que el liberal inglés conoce y valora radica en la coherencia de libertades que se apoyan mutuamente, donde cada una amplía el total y ninguna se mantiene sola. La libertad no es la consecuencia ni de la separación de iglesia y estado ni del gobierno de la ley, ni de la propiedad privada, ni del gobierno parlamentario, ni de la vigencia del *habeas corpus*, ni de la independencia del poder judicial, ni de ninguno de los otros miles de elementos y órdenes característicos de nuestra sociedad, sino de lo que cada uno representa y significa, a saber, la ausencia en nuestra sociedad de concentraciones abrumadoras de poder. Esta es la condición más general de nuestra libertad, tan general, que puede abarcar a todas las demás. En pri-

mer lugar, se manifiesta en la difusión de autoridad entre pasado, presente y futuro. Nuestra sociedad no está regida por ninguna de ellas exclusivamente. Una sociedad gobernada totalmente por su pasado, su presente o su futuro podría sufrir el despotismo de la superstición que impide el desarrollo de la libertad. Las políticas de nuestra sociedad son una conversación en la que cada cual —pasado, presente y futuro— tiene una voz; y aunque una u otra puede a veces prevalecer, ninguna de ellas domina permanentemente y por eso nosotros somos libres. Más que eso, en nuestra sociedad, el poder está repartido entre la multitud de intereses y organizaciones de interés que conforman nuestra sociedad. Nosotros no tememos ni buscamos suprimir la diversidad de intereses, pero consideramos imperfecta nuestra libertad cuando la dispersión de poder es incompleta, y amenazada si cualquier interés particular o combinación de intereses, incluyendo el interés de la mayoría, adquiere un poder extraordinario. Del mismo modo, la conducta del gobierno en nuestra sociedad implica una repartición de poder, no sólo entre los órganos reconocidos del gobierno, sino que también entre la administración y la oposición. En resumen, nos consideramos libres porque a nadie en nuestra sociedad se le permite tener un poder ilimitado: a ningún líder, facción, partido o "clase", a ninguna mayoría, a ningún gobierno, iglesia, corporación, asociación sindical o profesional o gremio. El secreto de su libertad es que está compuesta por una multitud de organizaciones, y en la constitución de las mejores, se reproduce esa difusión de poder que caracteriza al conjunto.

Más aún, no ignoramos que el resultado de una sociedad como ésta es siempre precario. Acton dice que "la historia de las instituciones es a menudo una historia de decepción e ilusiones". Los ordenamientos que en sus comienzos produjeron una dispersión de poder, a menudo, a través del tiempo, se vuelven todopoderosos e incluso absolutos, mientras exigen el reconocimiento y lealtad que les pertenecía en cuanto a su preponderancia. Para promover la libertad necesitamos estar bien alertas, lo suficiente como para reconocer un cambio semejante, y además lo suficientemente enérgicos como para atacar la situación mientras el mal es todavía pequeño. Lo que más contribuye a tener una visión clara, es el mantenerse alejado de la distracción de las doctrinas rígidas que dan a una institución un carácter permanentemente falseado, y entonces (cuando la ilusión es finalmente reconocida) clama por una revolución. Las mejores instituciones, por supuesto, son aquellas cuya constitución es al mismo tiempo firme y autocrítica, y que gozan del carácter de depositarias de una provechosa parte del poder, pero que rehusan la inevitable invitación al absolutismo. Y aunque son pocas, quizá sea lícito nombrar entre ellas a los partidos existentes hasta ahora en la política inglesa.

Se podría pensar (por parte de los que no han disfrutado de la experiencia de vivir en una sociedad como ésta y que, por tanto, sólo pueden pensar en ella en forma abstracta) que una sociedad de es-

ta clase podría ser salvada de la desintegración sólo mediante la existencia de algún poder avasallador capaz de mantener a todos los otros poderes en orden. Pero ésta no es nuestra experiencia. Nosotros pensamos que la fuerza es una virtud para gobernar, pero la defensa contra la desintegración no está ni en el poder arbitrario ni en el gran poder. De hecho, nos inclinamos a ver en ambos los síntomas de una avanzada decadencia. Un poder opresivo lo podría necesitar sólo un gobierno que tuviera en su contra una combinación tan extensa de poderes, radicados en una variedad tal de individuos e intereses diferentes, como para culpar al gobierno de un egoísmo tan enorme que lo descalificara del ejercicio de sus funciones. Normalmente, para realizar su tarea (la cual es impedir la coerción), nuestro gobierno necesita ejercer sólo un poder mayor que el concentrado en cualquier otro centro de poder en cada ocasión. Consecuentemente, es difícil despertar en nosotros la creencia de que un gobierno que no posea un poder opresivo sea por eso un gobierno débil. Y nosotros consideramos que nuestra libertad depende mucho más de la moderación del poder ejercido por el gobierno que del uso idóneo y valeroso de tal poder cuando surge la necesidad.

Aún más, nuestra experiencia nos ha revelado un método de gobierno notablemente económico en el uso del poder y, por tanto, peculiarmente adecuado para preservar la libertad: a este método se le llama el gobierno de la ley. Si la actividad de nuestro gobierno fuera una continua o esporádica interrupción de la vida y de los órdenes de nuestra sociedad mediante medidas correctivas arbitrarias, no podríamos considerarnos libres aun cuando las medidas estuvieran dirigidas contra concentraciones de poder universalmente reconocidas como peligrosas. Ya que este tipo de gobierno no sólo requeriría un poder extraordinario (siendo cada uno de sus actos una intervención ad hoc), sino que también, a pesar de esta concentración de poder gubernamental, la sociedad estaría sin esa estructura protectora conocida y arraigada, que es una condición tan importante de la libertad. Pero el gobierno que aplica la ley (imponiéndola a través de métodos prescritos de reglas fijas que atañen igualmente a gobernantes y gobernados), sin perder en nada su fortaleza, es en sí mismo el emblema de esa difusión de poder que él fomenta, y es por tanto peculiarmente apropiado para una sociedad libre. Es el método de gobierno más económico en el uso del poder; implica una alianza tal entre pasado y presente y entre gobernantes y gobernados, que no deja espacio para arbitrariedades; estimula una tradición de resistencia en contra del crecimiento de las concentraciones de poder peligrosas que es mucho más efectiva que cualquier embestida violenta, no importa cuán aplastante sea; controla efectivamente, pero sin quebrar el imponente y afirmativo curso de las cosas; y da una definición práctica de la clase de servicio, limitado pero necesario, que una sociedad puede esperar de su gobierno, restringiéndonos y apartándonos de expectativas vanas y peligrosas. Nosotros sabemos que leyes particulares pueden fallar en la protección de la

libertad que goza nuestra sociedad y pueden, además, destruir algunas de nuestras libertades; pero sabemos también que el gobierno de la ley es la mayor y única condición de nuestra libertad, y que nos libera del gran temor que ha ensombrecido a tantas comunidades: el miedo al poder de nuestro propio gobierno.

De los diferentes tipos de autonomía que componen la libertad que tenemos, cada uno aumentando y haciendo más seguro el conjunto, hemos reconocido hace mucho la importancia de dos: la libertad de asociación y la libertad del derecho a la propiedad privada. Un tercer tipo de libertad se sitúa a menudo junto a estas dos: la libertad de expresión. Sin duda, ésta es una grande y elemental forma de la libertad; incluso se le puede considerar como la piedra angular del arco de nuestra libertad. Pero la piedra angular no es en sí el arco, y la exageración actual de la importancia de esta clase de libertad puede ocultarnos la pérdida de otras libertades no menos importantes. La mayor parte de la raza humana no tiene nada que decir; las vidas de la mayoría de los hombres no giran en torno a una necesidad consciente de expresarse. Debe suponerse que este énfasis extraordinario en la libertad de expresión es el trabajo de un pequeño grupo ruidoso de nuestra sociedad y, en parte, representa un interés propio legítimo. Tampoco es un interés invulnerable al abuso; cuando se extiende al derecho indiscriminado de tomar y publicar fotografías, colocar guardias y entrar a casas privadas, adular o chantajear a gente indefensa para hacer despliegue de su frivolidad y publicar insinuaciones respecto de quienes rehusan hablar; el abuso comienza a revelarse como una amenaza a la libertad. Para la mayoría de los hombres, el ser privado del derecho a la libre asociación o a la propiedad privada podría constituir un sentimiento de pérdida de la libertad más grande y profundo que el ser privado del derecho a expresarse libremente. Y es importante que esto se diga justo ahora en Inglaterra porque, bajo la influencia de periodistas desatinados y astutos tiranos, estamos demasiado prestos a creer que, mientras nuestra libertad de expresión no se menoscaba, no habremos perdido nada importante; pero no es así. Por más seguro que sea el derecho de un hombre para manifestar sus pensamientos, puede encontrar restringida una libertad que es mucho más importante para él cuando una autoridad pública venda su casa sin autorización, o cuando se transgreda su derecho a arriendo porque el arrendador ha vendido la propiedad, o cuando su asociación a un sindicato es coactiva y lo priva de un empleo que en otras circunstancias tomaría.

La libertad de asociación ejercida en nuestra sociedad ha creado una vasta multitud de asociaciones de manera que puede decirse que la integración de nuestra sociedad se realiza mayoritariamente por medio de asociaciones voluntarias, y por este hecho consideramos que nuestra libertad se extiende y se hace más segura. Ellas representan una difusión del poder apropiado a nuestra noción de libertad. El derecho de asociación voluntaria significa el derecho a to-

mar la iniciativa en la formación de nuevas asociaciones, y el derecho a unirse, a no unirse o a abandonar las asociaciones ya existentes: el derecho de asociación voluntaria es también el derecho de disociación voluntaria. También implica el deber de no formar o de no incorporarse a ninguna asociación destinada a prohibir, o a efectivamente privar, a los demás del ejercicio de cualquiera de sus derechos, particularmente aquel de libre asociación. Esta obligación no debe entenderse como una limitación del derecho; éste, como todos los derechos, no tiene límites, excepto los que ha provisto el sistema de derechos al cual pertenecen y los inherentes a su propio carácter: esta obligación es meramente la definición negativa del derecho. Y cuando consideramos la naturaleza global del derecho, es evidente que su ejercicio puede ser contrario a lo que conocemos como nuestra libertad sólo cuando tiende a lo que de hecho niega su propio carácter: una asociación "compulsiva-voluntaria". Este tipo de asociación es una conspiración para abolir nuestro derecho de asociación; es una concentración de poder verdadera y potencialmente destructiva de lo que nosotros llamamos libertad.

Acordaremos que, desde un cierto punto de vista, la propiedad es una forma de poder y la institución de la propiedad un modo particular de organizar el ejercicio de esta forma de poder en una sociedad. Desde este punto de vista, las distinciones entre diferentes tipos de sociedad no aparecen casi nunca; ciertamente, todas las distinciones categóricas están ausentes. La propiedad real y personal, los bienes, la propiedad de las capacidades físicas y mentales de un hombre y la propiedad de los llamados medios de producción, son todos, en diferentes grados, formas de poder e incidentalmente provienen de las mismas fuentes, inversión, herencia y suerte. En toda sociedad alguna institucionalidad de la propiedad es inevitable. La clase de institución ideal y más simple es aquella en la cual todos los derechos propietarios están concentrados en una sola persona, quien, por esto, se convierte en déspota y monopolista, y sus empleados terminan siendo esclavos. Pero además de ser menos compleja esta institución es, a nuestro modo de ver, la más contraria a la libertad. Quizá nosotros no hemos tenido tanto éxito, desde el punto de vista de la libertad, en nuestra institución de la propiedad como en algunas de nuestras otras organizaciones, pero no hay duda acerca de cuál deberá ser el carácter general de la institución de la propiedad más cercana a la libertad: una que permita la distribución más amplia, y que evite más eficazmente las concentraciones grandes y peligrosas de este poder. Tampoco hay duda alguna acerca de lo que esto implica. Implica el derecho a la propiedad privada, institución de la propiedad tal que permita a todo miembro adulto de la sociedad una igualdad de derechos para disfrutar de sus capacidades personales y de cualquier otra cosa obtenida mediante los métodos de adquisición reconocidos por la sociedad. Este derecho, como cualquier otro, es autolimitado: por ejemplo, proscribire la esclavitud, no arbitrariamente, sino porque el derecho de posesión sobre o-

tro hombre nunca podría ser disfrutado en igual forma por todos los miembros de una sociedad. Pero en tanto una sociedad imponga límites externos, excluyendo en forma arbitraria ciertas cosas de la propiedad privada, necesariamente prevalecerá un derecho de propiedad menos vigoroso de lo que le corresponde para dispersar el poder. Porque lo que no pueda ser poseído por ningún individuo, debe y será poseído, directa o indirectamente, por el gobierno, sumándose al poder gubernamental y constituyendo una amenaza potencial para la libertad. Ahora bien, podría suceder que una sociedad determinara eliminar la propiedad privada de ciertas cosas no inherentemente excluidas por el derecho de propiedad privada mismo, y podría haber una buena razón para tomar esta medida. Pero debe observarse que entre los beneficios que puedan surgir de un arreglo como éste, el incremento de libertad, tal como nosotros lo entendemos, no está entre ellos. La institución de la propiedad más favorable a la libertad es, incuestionablemente, un derecho a la propiedad privada que esté lo menos restringido posible por límites y exclusiones arbitrarias, ya que solamente por estos medios puede ser alcanzada la difusión máxima de poder que emana de la propiedad. Esta no es una mera especulación abstracta; es la experiencia de nuestra sociedad, en la cual las mayores amenazas contra la libertad han sido consecuencia de la adquisición de derechos de propiedad extraordinarios por parte del gobierno, de grandes negocios y corporaciones industriales y de sindicatos, los cuales deben ser considerados como limitaciones arbitrarias al derecho a la propiedad privada. Una institución de propiedad basada en la propiedad privada no es, por supuesto, ni simple ni primitiva; es la más compleja de todas las instituciones de propiedad y sólo puede ser mantenida a través de una vigilancia constante, reformas ocasionales y el rechazo de la manipulación. Es instructivo observar cuán celosamente muchos de los derechos a la propiedad privada —que todos consideramos como inseparables de la libertad— están ligados a otros derechos a la propiedad privada los que, actualmente, por una moda mal entendida, son considerados como contrarios a la libertad. Todo el que usa la libertad en el sentido inglés, piensa que un hombre no es libre hasta que ejerce su derecho de propiedad sobre sus capacidades personales y su trabajo. Sin embargo, no existe tal derecho a menos que haya muchos empleadores potenciales de su trabajo. La libertad que separa a un hombre de la esclavitud no es nada más que la libertad de elección y de movimiento entre organizaciones, empresas y compradores de trabajo autónomos e independientes. Y esto implica propiedad privada de recursos aparte de la capacidad personal. Siempre que los medios de producción caen bajo el control de un poder único, emerge la esclavitud en alguna medida.

Junto con la propiedad hemos ya empezado a considerar la organización económica de una sociedad. Un sistema de propiedad es, en parte, un expediente para la organización de la actividad pro-

ductiva y distributiva de la sociedad. Para el libertario de nuestra tradición, el problema principal será cómo regular la empresa de ganarse la vida en una forma tal que no destruya la libertad que aprecia. Por supuesto, deberá reconocer en nuestro sistema de propiedad privada un medio para organizar dicha empresa en forma totalmente compatible con esta libertad. Para el libertario, todos los monopolios, o casi todos, son un impedimento para tal libertad, y la mayor institución independiente que se levanta entre nosotros y el monopolio es la propiedad privada. Respecto de los monopolios no se hará ilusiones; no los considerará en forma optimista, esperando que ellos no abusen de su poder. Sabrá que a ningún individuo, grupo, asociación o sindicato podrá otorgársele mucho poder y que es una tontería quejarse cuando se abusa del poder absoluto. Este existe para abusar de él y, en consecuencia, tendrá fe sólo en aquellas organizaciones que desalienten su existencia. En otras palabras, el libertario reconocerá que la única manera de organizar una forma de vida que no restrinja la libertad que ama, es a través del establecimiento y mantenimiento de la competencia efectiva. Sabrá que la competencia efectiva no es algo que surge espontáneamente, ya que ésta como cualquier alternativa a ella son criaturas de la ley. Pero como ha observado la creación (a menudo en forma inadvertida) a través de la ley de monopolios y otros impedimentos a la libertad, no creará a su sociedad incapaz de edificar a partir de su ya sustanciosa tradición de creación y mantenimiento de una competencia efectiva por ley. Sin embargo, reconocerá que cualquier confusión entre la tarea de hacer efectiva la competencia y la tarea (que ha de ser realizada por la competencia efectiva misma) de organizar la empresa de ganarse la vida y satisfacer las necesidades será inmediatamente fatal para la libertad tal como él la conoce. Ya que el reemplazo de la integración de las actividades —que es obra de la competencia (el mercado)— por una política de control, provoca inmediatamente la creación de monopolios y destruye esa difusión del poder que es inseparable de la libertad. En esta materia, el libertario, sin duda, deberá contestar la crítica que dice que ha descuidado considerar la eficiencia con la que su sistema económico produce los bienes; ¿cómo podemos reconciliar las demandas en conflicto, la libertad y la eficiencia? Pero tendrá lista su respuesta. La única eficiencia por considerar es la forma más económica de abastecer las cosas que el hombre desea comprar. Las circunstancias formales en las cuales esto se maximizará son aquellas en las que la empresa es efectivamente competitiva, porque aquí el empresario es solamente el intermediario entre los consumidores de bienes y los vendedores de servicios. Bajo este ordenamiento ideal, la comparación pertinente no debe hacerse entre el nivel de eficiencia propio de una economía competitiva mejorada (pero no perfecta) y la eficiencia en una economía perfectamente planeada, sino que entre una economía competitiva mejorada y el tipo de economía planificada (con todas sus pérdidas, frustraciones y corrupción), que es la única alternativa

práctica. En resumen, lo que es adverso a la libertad —el monopolio, el cuasimonopolio y todas las grandes concentraciones de poder—, al mismo tiempo, impone la única eficiencia que vale la pena considerar.

Puede estimarse que este esquema de la fe política de un libertario de la tradición inglesa carece de algo importante, a menos que se le agregue una sugerencia acerca del fin o propósito que manifiesta tal sociedad. Pertenece, de todos modos, a otra tradición pensar en este propósito como el logro de una utopía premeditada, como un ideal abstracto (tal como la felicidad o la prosperidad), o como un fin predeterminado e inevitable. El propósito de esta sociedad (si en realidad se puede decir que tiene alguno) no es algo impuesto desde afuera ni tampoco puede ser definido en términos abstractos sin abreviarlo demasiado. No estamos estudiando una sociedad que floreció recién, sino una que ya posee un carácter definido y tradiciones de actividad. Y en estas circunstancias el logro social es percibir el próximo paso impuesto o sugerido por el carácter de una sociedad en contacto con condiciones cambiantes, y darlo de tal manera que la sociedad no se quiebre y que las prerrogativas de las generaciones futuras no sean mayormente deterioradas. Entonces, en lugar de un propósito preconcebido, una sociedad como ésta encontrará su guía en un principio de continuidad (difusión del poder entre pasado, presente y futuro) y en un principio de consenso (difusión del poder entre los diferentes intereses legítimos del presente). Nos llamamos libres ya que nuestra búsqueda de anhelos actuales no nos priva de simpatizar con los que hubo antes; como el hombre sabio, nosotros estamos en paz con nuestro pasado. En la obstinada negativa al cambio, en el pragmatismo puro de una democracia plebiscitaria, en el menoscabo de la tradición que consiste en repetir lo que fue hecho "la última vez", y en la preferencia por el camino fácil en lugar del camino largo que educa a cada paso, reconocemos también las huellas de la esclavitud. Nos consideramos libres porque, mirando a largo o a corto plazo, no queremos sacrificar ni el presente por un futuro remoto e incalculable, ni el futuro inmediato y predecible por un presente transitorio. Una vez más la libertad está presente en la opción por los cambios lentos y pequeños que llevan en sí un consenso voluntario de opinión, en nuestra habilidad para resistir la desintegración sin suprimir a la oposición, y en nuestra percepción de que es más importante para una sociedad moverse en forma conjunta que moverse rápido o lejos. No pretendemos que nuestras decisiones sean infalibles; de hecho, la infalibilidad no tiene significado ya que no hay ninguna prueba de perfección externa o absoluta. Encontramos lo que necesitamos en un principio de cambio y en un principio de identidad, y desconfiamos de quienes nos ofrecen más; aquellos que nos llaman a realizar grandes sacrificios y que quieren imponernos un carácter heroico.

Ahora bien, como ninguna de estas características está en su totalidad presente en nuestra sociedad actual, ninguna está total-

mente ausente. Tenemos bastante experiencia como para saber lo que significa, y de esa experiencia ha surgido nuestra noción de libertad. Nos llamamos libres porque nuestras organizaciones se aproximan a esta condición general y la tarea del libertario en política será cultivar lo que ya ha sido sembrado y evitar los intereses infructuosos de libertades propuestas que no pueden ser aseguradas por el único método conocido para lograr la libertad. La política no se basará en una nueva clase de sociedad imaginada, o en la transformación de una sociedad existente para que corresponda con un ideal abstracto. Será la aprehensión de lo que debe hacerse ahora para cumplir en forma más completa con las necesidades de nuestra sociedad existente. La correcta conducción de la política implica, entonces, un conocimiento profundo del carácter de la sociedad, que debe ser cultivado, una clara percepción de su condición actual y la formulación precisa de un programa de reformas legislativas.

La actual condición de nuestra sociedad es extremadamente compleja, pero, desde el punto de vista del libertario, hay tres elementos principales que deben diferenciarse. Primero, existe una ignorancia generalizada y deplorable sobre la naturaleza de la tradición liberal misma, una confusión mental respecto de la clase de sociedad que hemos heredado y de la naturaleza de su fuerza y de su debilidad. Con la vista puesta en horizontes distantes y con las mentes enturbiadas por la habladuría extranjera, la generación impaciente y sofisticada generación actualmente en el poder, ha disuelto su vínculo con su pasado y está preocupada de todo excepto de su libertad. En segundo lugar, debido a la negligencia de las generaciones pasadas, hay una masa acumulada de desajustes, de concentraciones de poder no dispersas, que los libertarios desearían corregir porque amenazan la libertad, y que otros también desearían corregir por razones menos convincentes. En tercer lugar, está la confusión contemporánea producida por hombres ignorantes de la naturaleza de su sociedad, que han intentado corregir los desajustes por medio de recursos que, por no estar inspirados en un anhelo de libertad, son una amenaza para ella tanto en caso de triunfo como de fracaso.

Los dos grandes, y mutuamente excluyentes, opositores contemporáneos de la sociedad liberal, como nosotros la concebimos, son el sindicalismo y el colectivismo. Ambos recomiendan la integración de la sociedad a través de la construcción y el mantenimiento de los monopolios; ninguno ve virtud alguna en la difusión del poder. Pero deben ser considerados como oponentes mutuamente excluyentes de una sociedad libre debido a que el monopolio favorecido por el sindicalismo imposibilitaría tanto una sociedad colectivista como una sociedad de hombres libres.

En el mundo moderno, el colectivismo tiene varios sinónimos; significa una sociedad manipulada, y sus otras denominaciones son comunismo, nacional socialismo, socialismo, democracia económica y planificación centralizada. Pero continuaremos llamándolo colec-

tivismo, ya que éste es su nombre menos emotivo. Supondremos que el problema de imponer una organización colectivista a una sociedad que goza de un alto grado de libertad ha sido resuelto exitosamente, es decir, supondremos que el consenso contemporáneo necesario ha sido logrado. Esto no es una suposición descabellada, ya que (paradojalmente) el colectivismo se nos presenta, en su forma más acabada, como un remedio para los elementos que en nuestra sociedad se consideran como impedimentos para la libertad. Lo que le concierne investigar al libertario es la compatibilidad que tiene la organización colectivista con la libertad tal como él la conoce. Para ser conciso, el colectivismo y la libertad son alternativas reales: si optamos por una, no podemos tener la otra. Y el colectivismo puede ser impuesto a una sociedad, que ha sido educada en el amor a la libertad tratando de no destruir la continuidad, sólo si los hombres olvidan su amor a la libertad. Esto, por supuesto, no es una idea nueva. Así lo vieron hombres como Tocqueville, Burckhardt y Acton, cuando recién se revelaba el carácter del colectivismo moderno.

Dejando de lado los cargos más escandalosos, que pueden ser formulados en contra del colectivismo en acción, consideremos sólo los defectos que (desde el punto de vista de la libertad) son inherentes al sistema. La oposición del colectivismo a la libertad aparece, primero, en el repudio colectivista a toda noción de difusión de poder y a una sociedad organizada mediante una multitud de asociaciones genuinamente voluntarias. El remedio propuesto para el monopolio, es la creación de monopolios más numerosos y extensivos que sean controlados mediante la fuerza. La organización que se impondrá en la sociedad es idea de aquellos que conforman el gobierno. Es ésta una organización abarcadora. Los cabos sin atar, las actividades sin control, deben considerarse como producto de la incompetencia porque inevitablemente hacen peligrar la estructura del conjunto. Y se requiere un gran poder para el control total de esta organización: poder suficiente no sólo para romper una concentración de poder única y todopoderosa cuando entra en acción, sino que también para controlar en forma continua las enormes concentraciones de poder creadas por el colectivista. El gobierno de una sociedad colectivista puede tolerar sólo una oposición muy limitada a sus planes; en realidad, esta distinción tan duramente ganada (que es uno de los elementos de nuestra libertad) entre oposición y traición es rechazada: lo que no es obediencia es sabotaje. Al descartar todos los otros medios de integración social e industrial, un gobierno colectivista debe imponer su orden o dejar que la sociedad se hunda en el caos. O, siguiendo una tradición económica en el uso del poder, se verá obligado a comprarse a la oposición política favoreciendo a grupos que van a exigir privilegios como precio de paz. Todo esto es claramente un impedimento para la libertad; pero hay más todavía. Para ser eficiente el colectivismo depende, además de normas legales, y a menudo en lugar de éstas, de un uso pródigo de autoridad discrecional. La organización que impone

sobre la sociedad no tiene ímpetu propio o energía interna. Debe mantenerse, mediante intervenciones inmorales y permanentes, controles de precios, licencias para poder realizar actividades, permisos para fabricar y cultivar, para comprar y vender, reajustes permanentes de raciones y distribución de privilegios y franquicias. En resumen, se sostiene mediante el ejercicio de la clase de poder más propenso al abuso y la corrupción. La difusión de poder intrínseca a la norma legal deja al gobierno con un poder que no es suficiente para el manejo de una sociedad colectivista. Además, deberá observarse que el colectivismo implica la abolición de la división laboral entre los controles competitivos y políticos que pertenecen a nuestra libertad. Por supuesto, la competencia puede sobrevivir en forma anómala y vertiginosa, a pesar de la política; pero, en principio, la tentativa es tolerada sólo si no es competitiva, es decir, si toma la forma de sindicatos que sirven como instrumento a las autoridades centrales o de pequeños negocios en los cuales un sistema de cuotas y control de precios los privan de todos los elementos de riesgo o de empresa genuina. La competencia, como forma de organización, primero es desvitalizada y luego destruida, y la tarea integradora que realiza en nuestra sociedad se incorpora a las funciones del gobierno, sumándose así a su poder e involucrándose en cada conflicto de intereses que pueda surgir en la sociedad. Con la desaparición de la competencia se elimina lo que hemos observado como uno de los elementos esenciales de nuestra libertad. Pero de todas las conquistas de poder gubernamental que ha hecho el colectivismo, la que proviene de su monopolio del comercio extranjero es, quizá, la más peligrosa para la libertad; porque el comercio externo libre es una de las protecciones más preciadas y efectivas que una comunidad puede tener contra el poder excesivo. Y así como la abolición de la competencia interna involucra al gobierno en cada conflicto (y lo magnifica), también el comercio colectivista con el extranjero compromete al gobierno en transacciones comerciales competitivas y aumenta las oportunidades y la gravedad de una discordia internacional. El colectivismo entonces es la movilización de una sociedad hacia una acción unitaria. En el mundo contemporáneo, éste aparece como un remedio para la libertad imperfecta, que surge de la competencia imperfecta, pero es un remedio que mata. Esto no sorprende, ya que el objetivo real del colectivismo no es un anhelo de libertad sino de guerra. La anticipación de la guerra es el gran incentivo y la conducción de ella es el gran proceso colectivizador. Un colectivismo en gran escala es aún más inherentemente parecido a la guerra; la condición del desarrollo de los acontecimientos hace al final su aparición. Esta ofrece una doble ocasión para la pérdida de la libertad: en la organización colectivista misma y en el propósito hacia el cual esta organización se dirige. Si bien el colectivismo se recomienda a sí mismo como algo que brinda "prosperidad", la única "prosperidad" que es capaz de lograr —una "prosperidad"

nacional centralizada— es contraria a la libertad interna y finalmente se traduce en una pugna organizada en el exterior.

El colectivismo es indiferente a todos los elementos de nuestra libertad y es enemigo de algunos. Pero la verdadera antítesis de una forma de vida libre, como nosotros la concebimos, es el sindicalismo. Verdaderamente, el sindicalismo no sólo destruye la libertad, sino que también destruye cualquier otra clase de existencia ordenada. Rechaza tanto la concentración del poder opresivo en el gobierno (mediante el cual una sociedad colectivista está siempre resguardada del caos que alienta) como la amplia dispersión del poder que es la base de la libertad. El sindicalismo es una maquinación en la cual la sociedad está expuesta a una guerra civil perpetua, cuyas partes son los intereses personales organizados de minorías funcionales y un gobierno central débil, y en donde la comunidad en conjunto paga la cuenta a través de precios monopólicos y desorden. En una sociedad sindicalista las grandes concentraciones de poder son los vendedores del trabajo, organizados en asociaciones funcionales monopólicas. Todos los monopolios son perjudiciales para la libertad, pero hay buenas razones para suponer que los monopolios del trabajo son más peligrosos que cualquier otro y que una sociedad en manos de tales monopolios tendrá menos libertad que cualquier otra clase de sociedad. En primer lugar, los monopolios del trabajo han mostrado ser más capaces que los monopolios de empresas para alcanzar realmente el gran poder económico, político, e incluso militar. Su ansia de poder es insaciable y, sin producir nada, no sufren ninguna pérdida de producción excesiva. Una vez que han crecido en forma desproporcionada son extremadamente difíciles de disolver e imposibles de controlar. Simulando surgir del ejercicio legal del derecho de asociación voluntaria (aunque como asociaciones monopólicas son realmente una negación de tal derecho), ganan inmunidades legales y gozan del apoyo popular, sin importar lo escandalosa que sea su actividad. Las empresas monopólicas, por otro lado (que han de ser no menos deploradas por los libertarios) son menos peligrosas ya que son menos poderosas. Están sostenidas precariamente entre sí, son impopulares y altamente sensibles al control legal. Tomadas en forma separada, no cabe duda de cuál de las dos clases de monopolio es la más subversiva para la libertad. Pero además de su gran poder, el monopolio del trabajo es peligroso porque demanda como complemento a la empresa monopólica. Existe una identidad de interés desastrosa entre estas dos clases de monopolio; cada una tiende a fomentar y fortalecer a la otra, luchando juntas para maximizar los logros colectivos del público, mientras, al mismo tiempo, se disputan la repartición del botín. De hecho, el conflicto entre trabajo y capital (la pugna sobre la repartición de las ganancias) es meramente una pelea simulada (a menudo costeándola más el público que los participantes), que esconde un conflicto substancial entre el productor (empresa y trabajo ambos organizados en forma monopólica) y el consumidor. El sindicalis-

mo, entonces, puede ser considerado el adversario preeminente de la libertad, pero también es enemigo del colectivismo. Un gobierno colectivista podría ser víctima fácil del chantaje si se enfrenta con numerosas minorías funcionales, cada una organizada en forma monopólica, con poder para quebrantar todo el plan de producción si sus demandas no son satisfechas y donde cada uno (cuando no hace grandes exigencias) fomenta la guerra civil interponiendo pequeños obstáculos inmorales a la conducción ordenada del quehacer. Y si un gobierno colectivista saca su fuerza política de las grandes organizaciones sindicales de trabajo, su posición sería tan desesperada como la de la víctima chantajeada en una sociedad en la cual esa actividad no sea una ofensa. De todas las formas de sociedad, la colectivista es la menos capacitada para negociar con las potencias destructoras del sindicalismo.

Cuando el sindicalismo y el colectivismo se han impuesto sobre las sociedades que tienen una tradición libertaria, ambos aparecen como tendencias mutuamente excluyentes (algunas veces en una alianza anómala entre ellas), amenazando la libertad establecida. Pero para el libertario que aún tiene fe en su tradición, el principal peligro no radica en la posibilidad de que cada uno (colectivismo y sindicalismo) pueda establecerse a sí mismo en exclusividad, sino en el éxito conjunto que puedan obtener para impedir una genuina embestida libertaria para corregir los desajustes acumulados en nuestra sociedad y en nuestros problemas reales. Ciertamente esta embestida ha sido retrasada por mucho tiempo y la demora no debe atribuirse enteramente a la popularidad de estos seudorremedios. La sociedad libertaria no ha estado totalmente ociosa en los últimos cincuenta años. La libertad se ha ido extendiendo mediante la corrección de varios abusos pequeños. Pero la tendencia general de reforma en este país se ha inspirado, muy a menudo, en vagos motivos colectivistas. La libertad se ha ido perdiendo inadvertidamente por la carencia de una política de reforma libertaria claramente formulada.

No obstante, Simons ahora ha formulado tal política. No es el primero en hacerlo, pero ningún amigo de la libertad dejará de beneficiarse si reflexiona sobre lo que él tiene que decir. Nadie puede estar menos conforme que Simons con el presente estado de la libertad; y sus proposiciones no sólo son libertarias. En muchos aspectos (como él señala) son más radicales que los proyectos de los colectivistas. Un planificador que anhele un cambio a través de intervenciones amorales y del uso discrecional de la autoridad, mientras destruye la libertad, hace menos por reformar que un libertario que hiciera extensiva la aplicación de la ley y la consolidara. Simons llama a su política un "programa positivo de Laissez Faire", principalmente porque apunta a hacer efectiva la estructura de la competencia dondequiera que ésta no sea imposible de modo demostrable, porque apunta al restablecimiento de una difusión del poder actualmente demasiado comprometida por monopolios de todo tipo y a la

preservación de esa división del trabajo entre los controles competitivos y políticos que constituyen el secreto de nuestra libertad. Pero, tanto en Inglaterra como en América, la política que él propuso en 1934, sería ahora en parte un programa de *laissez faire* en el sentido histórico: un programa de remoción de restricciones específicas a la competencia que se han impuesto por sí mismas, no por omisión, sino por la actividad de los colectivistas. Sin embargo, sus proposiciones no tienen, por supuesto, nada que hacer con una condición imaginaria de una competencia totalmente destrabada que se confunde con el *laissez faire* y que es ridiculizada por los colectivistas cuando no tienen nada mejor que argumentar. Como todo estudioso solía saber, si la competencia efectiva puede existir es sólo gracias a un sistema legal que la promueva, y el monopolio se ha impuesto sólo porque el sistema legal no lo ha impedido. El principio de la economía política de la libertad es saber que la competencia no regulada es una quimera, que regular la competencia no es lo mismo que interferir la operación de los controles competitivos, y es también conocer la diferencia entre estas dos actividades.

El libertario, entonces, encuentra que la tendencia general hacia una política de colectivismo es una amenaza, pero el inevitable (y excesivamente antieconómico) colectivismo que surgió de las sociedades libertarias implicadas en una guerra de supervivencia es reconocido como un mal no libre de compensación. El que cree en el colectivismo, naturalmente, ve en la guerra una oportunidad no desdeñable, y la desmovilización de la sociedad no forma parte de su programa. Pero para aquéllos que creen en la libertad pero que aún tienen dudas sobre la desmovilización, Simons tiene algunas palabras sabias: "Si las guerras son frecuentes, las victorias les pertenecerán a aquellos que permanezcan movilizados. . . (Pero) si hay fuerzas vitales y creativas para ser liberadas por la desmovilización —mediante el retorno a una sociedad libre— la nación puede entonces ganar suficiente fuerza para compensar generosamente los riesgos comprometidos". Todo hombre, a quien la guerra aleja de su vocación elegida, vuelve a ella con nuevas energías, listas para ser liberadas. Y lo que vale para el individuo también vale para la economía. La desmovilización ofreció una oportunidad para el surgimiento de una economía competitiva revitalizada y más efectiva (una oportunidad que nos fue quitada por los colectivistas), la que nos podría haber capacitado mejor para enfrentar futuras guerras. Para una sociedad con una tradición libertaria, hay una ganancia potencial (si puede ser cosechada) en los impactos sucesivos que implican la movilización y la desmovilización. Y tal como un civil luchará mejor (ya que tiene algo por qué luchar) si se le permite ser un civil en los intervalos de paz (sin estar perdiendo el tiempo en un ejército industrial), así también una economía, a la que en períodos de paz se le permite estirarse y flectar sus miembros, cuando se movilice para la guerra, poseerá una energía superior a la que se mantiene permanentemente movilizada.

Los principios más importantes de la política son simples, y nosotros ya los hemos hecho notar. En primer lugar, el monopolio privado debe ser suprimido en todas sus formas. Esto significa el establecimiento y mantenimiento (por medio de reformas de las leyes que rigen el mundo de los negocios y de la industria) de una competencia efectiva dondequiera que esto no sea manifiestamente imposible: una genuina "socialización" de la empresa en lugar de la "socialización" engañosa del colectivista. Los monopolios y las prácticas monopólicas que deben destruirse son los monopolios del trabajo. La restricción del comercio debe ser tratada como un crimen mayor. Respecto de las empresas, los poderes absurdos de las corporaciones deben ser reducidos. "Simplemente no hay excusa", dice Simons, "excepto en un tipo limitado y especializado de empresas, para permitir a las corporaciones tener acciones en otras corporaciones; y tampoco hay excusa razonable (excepto las utilidades) para la existencia de corporaciones de cientos de millones de dólares, no importa qué forma tenga su propiedad. Aun cuando fueran reales las bien promocionadas economías de las gigantescas combinaciones financieras, una política sana sacrificaría sabiamente esas economías en favor de la conservación de una mayor libertad económica e igualdad". La corporación es un instrumento socialmente útil para organizar la propiedad y el control de las compañías de operación de tamaño suficiente como para obtener reales economías de escala bajo una administración unificada; pero la ley que ha permitido que este mecanismo entrase la libertad hace tiempo que debería haber sido reformada. Respecto del trabajo, el problema de la reducción de los monopolios existentes o amenazados y de las prácticas monopólicas es más difícil. Lo más que puede esperarse es, quizá, que los monopolios del trabajo, al no estar apadrinados o respaldados por la ley, dejen de crecer e incluso disminuyan su poder. Y si nosotros manejamos eficientemente otros problemas más fáciles, este problema se hará menos intratable debido al progreso obtenido en otras direcciones.

En segundo lugar, aquellas empresas en las cuales la competencia no puede funcionar en cuanto agente controlador, deben transferirse a la gestión pública. Ahora bien, debería observarse la diferencia entre esta política y la del colectivista. Hay, en primer lugar, una diferencia de énfasis. Los colectivistas tomarían, en último término, el control de todas las empresas y esta "nacionalización" no presentaría dificultades técnicas insuperables; los libertarios crearían un monopolio controlado por el gobierno sólo cuando fuera inevitable la creación de algún tipo de monopolio. El colectivista favorece los monopolios como un medio para extender su control político; el libertario terminará con todos los monopolios destruíbles. La base de este énfasis está clara. Para el libertario todos los monopolios son caros y producen servilismo. Mientras que el colectivista da la bienvenida y ve su oportunidad en una sociedad en la cual (debido al crecimiento de la población y a los cambios en las

técnicas de producción) la empresa tiende a volverse gigantesca, aun cuando la ley no fomente un tamaño desproporcionado, el libertario ve en esta tendencia una amenaza a la libertad, la que debe ser protegida (y puede serlo) mediante las reformas legales apropiadas. De esta diferencia de énfasis surgen todas las otras diferencias: la falta de motivación para crear monopolios donde no los hay (en educación, por ejemplo), la inclinación a reducir y simplificar todos los monopolios controlados a fin de que contribuyan lo menos posible a aumentar el poder del gobierno, el desaliento legal más fuerte a la aparición de tendencias sindicalistas dentro de estos monopolios, y el reconocimiento de que el efecto de todas estas proposiciones sobre el poder del gobierno es tan importante como el efecto sobre la "sociedad". En resumen, la economía política de la libertad descansa sobre el reconocimiento diáfano de que lo que se está considerando no es la "economía" (ni la maximización de la riqueza, la productividad o el nivel de vida) sino que la política, esto es, la custodia de un estilo de vida; que estas soluciones deben pagarse, son una carga sobre nuestra capacidad productiva; y que vale la pena pagarlas siempre que el precio no sea una disminución de lo que hemos aprendido a reconocer como libertad.

El tercer objetivo de esta política económica es una moneda estable mantenida a través de la aplicación de normas fijas y conocidas y no mediante los trucos administrativos del día a día. No se puede discutir que esto es parte de la economía política de la libertad: la inflación es la madre de la servidumbre.

La política no es la ciencia de la creación de una sociedad inexpugnable para siempre, sino el arte de saber hacia dónde dar el próximo paso en la exploración de un tipo tradicional de sociedad que ya existe. Y en una sociedad como la nuestra, que no ha perdido aún la noción de gobierno en tanto impedimento contra la coerción, en tanto fuerza que mantiene bajo control al sujeto demasiado poderoso, en tanto protector de las minorías contra el poder de las mayorías, bien puede pensarse que esta generación está llamada a realizar no sea la tan anunciada tarea de "reconstrucción de la sociedad", sino que la protección en contra de las nuevas tiranías que el inmenso crecimiento de la población en una sociedad desenfrenadamente productivista están empezando a imponer; y esa protección debe llevarse a cabo de modo tal que el remedio no sea peor que la enfermedad.

ESTUDIO

EMPRESAS PUBLICAS: ¿HAN INFLUENCIADO LA LEGISLACIÓN?*

Julio Dittborn **
Guillermo Martínez ***

Este trabajo pretende sugerir que en nuestro país ha habido una relación entre la existencia de empresas estatales en los sectores de transporte ferroviario y aéreo y el contenido de la legislación o normas administrativas que han regido esos sectores. Específicamente, aspiramos a demostrar que dicha relación ha significado la dictación de normas que, en general, han favorecido a las empresas estatales en detrimento de las empresas privadas de la competencia, los sustitutos al transporte ferroviario y aéreo, los consumidores y los contribuyentes.

Creemos que el gobierno de las Fuerzas Armadas y de Orden ha hecho mucho por eliminar el caudal de franquicias del tipo que ilustra este trabajo. Aún así, la tarea no está concluida y es necesario eliminar de raíz al Estado "juez y parte" para construir en nuestro país una sociedad libre regida por una democracia estable.

El objetivo de este trabajo es ilustrar la influencia que han tenido dos empresas públicas chilenas ligadas al sector transporte —específicamente la Empresa de Ferrocarriles del Estado y Línea Aérea Nacional— sobre la legislación aprobada por el país desde la creación de estas empresas hasta nuestros días.

* Esta es una versión levemente modificada de un trabajo anterior por los mismos autores. Aunque las modificaciones son menores, don Guillermo Martínez no es responsable de ellas, pues no las conoce.

** Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile. Master of Arts, Instituto de Economía, University of Chicago, profesor Instituto de Economía Universidad de Chile.

*** Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile, MBA Graduate School of Business, University of Chicago, USA.

Nuestra tesis es que en un contexto en que el Estado dicta normas y administra empresas, es decir, es juez y parte a la vez, las empresas estatales tienen una influencia sobre la legislación que, aunque positiva para los intereses de estas empresas, es negativa para los intereses del país. Creemos que esta tesis se ve corroborada por los dos casos que presentamos en este trabajo.

Específicamente, los casos analizados demuestran que la influencia de estas empresas estatales sobre la legislación chilena tendió, sistemáticamente, a favorecerlas en relación a las empresas privadas de la competencia y a perjudicar a los sustitutos cercanos de los servicios que prestaban estas empresas públicas, con el evidente propósito de lograr o afianzar un poder monopólico.

Queremos ir todavía más lejos. Quizás el mayor daño de la legislación de carácter discriminatorio no estuvo en que perjudicó abiertamente a las empresas privadas que existieron al momento de dictarse esa legislación, sino que inhibió la creación de nuevas empresas privadas. Este constituye un efecto negativo invisible e imposible de cuantificar aunque la reciente experiencia en cuanto a eliminación de franquicias de toda índole y franca liberalización de algunos sectores productivos y de servicios ha demostrado el dinamismo con que se han incorporado nuevas empresas y por ende indirectamente el daño de la legislación discriminatoria.

No conocemos la intención que el legislador y el ejecutivo tuvieron al dictar esta legislación, aunque creemos que estaban inspirados en lograr el máximo desarrollo de las empresas beneficiadas, los sectores a los cuales pertenecían y consecuentemente el país. Creemos, sin embargo, que el efecto de esta legislación fue justamente el inverso: las empresas favorecidas distaron de ser modelos de eficiencia, los sectores y el país se estancaron y, finalmente, los consumidores, ante la falta de alternativas, estuvieron obligados a cancelar altos precios por servicios de discutible calidad.

Estas consideraciones llevan a preguntarse ¿cómo evitar este problema en el futuro? Creemos que el objetivo se logra abriendo todos los sectores productivos y de servicios a la entrada de empresas privadas y eliminando toda franquicia a la empresa estatal, de modo que la competencia sea en igualdad de condiciones y que sea el consumidor el que finalmente decida la suerte de cada empresa.

Por otra parte, nos parece recomendable que ellas no dependan directamente de los ministerios, órganos por definición normadores de los distintos sectores. Es probable que la dependencia de entes gestores (empresas), de entes normativos (ministerios), haya conducido a la siguiente situación: no es deseable que una misma decisión (otorgar una franquicia tributaria a la empresa estatal) lleve a una misma persona a ser un buen empresario (aumento de utilidades de la empresa, disminución de la competencia) y un mal ministro (inhibición del desarrollo del sector) o viceversa.

Sin lugar a dudas, se ha hecho mucho durante este gobierno por eliminar el caudal de franquicias que a continuación presenta-

mos. Estimamos, sin embargo, que la tarea dista de estar concluida y esperamos que este trabajo demuestre el extremo al que se llegó en Chile en términos de legislación discriminatoria, injusta e ineficiente.

Empresa de Ferrocarriles del Estado

El 6 de agosto de 1862 se promulgó en Chile la primera Ley General de Ferrocarriles, firmada por don José Joaquín Pérez y don Manuel Antonio Tocornal. Cabe destacar que la ley que da origen a Ferrocarriles del Estado se promulga recién en 1884, es decir, más de 20 años después.

La ley general de 1862 es una ley que otorga a las empresas una gran libertad de decisión, reservándose el Estado el derecho a modificar las decisiones de los empresarios si éstas atentaran contra el bien común. En su artículo 40°, la ley de 1862 señala:

"Podrá, sin embargo, toda empresa fijar de un modo general las condiciones con que presta el servicio de transporte y a ellas deberán conformarse los que con la empresa contrataren. Pero si las condiciones fijadas fueren contrarias a los principios generales que dominan el contrato de transporte o sujetasen la condición a restricciones y embarazos que perjudiquen a la conveniencia pública, el Gobierno podrá requerir a la empresa para que las modifique o modificarlas por sí, en caso de negarse a ello la empresa o de no hacerlo en el término que le señale".

Esta misma ley da mucho énfasis al control de las normas de seguridad por parte del Estado.

En lo que se refiere a tarifas, la ley general de 1862 otorga libertad a las empresas para su fijación y añade en su artículo 52°:

"Toda empresa podrá, sin embargo, reducir los precios de tarifa en favor de los remitentes que acepten plazos más largos que los fijados para la conducción por trenes de pequeña velocidad, o de los que se obliguen un mínimo de tonelada de carga. Más la concesión hecha a uno o muchos remitentes será extensiva a todos los que la pidan sujetándose a iguales condiciones".

En esta época se construyó en nuestro país una parte importante de los ferrocarriles que existen en la actualidad. Había varias compañías, que atendían distintas líneas y distintos tramos de una misma línea. Una empresa podía usar la línea de otra empresa, a condición de que pagara el correspondiente peaje, que se fijaba por

acuerdo de las partes. Veamos el artículo correspondiente de la ley general de 1862:

Art. 31°:

"Cuando dos o más ferrocarriles construidos por diferentes empresas, se cruzan en un mismo pueblo o estación, los trenes de cualquiera de ellas, podrán traficar por la vía que pertenece a la otra, pagando el peaje que fijaren por convenio mutuo. Si no pudiesen ponerse de acuerdo en el peaje, el Presidente de la República, de acuerdo con el Consejo de Estado, fijará el que deba cobrarse".

"El tráfico de los trenes de cualquiera de las empresas no podrá perjudicar al tráfico de los de la Empresa que ha construido la vía".

En suma, la ley general de 1862 dejaba un gran margen de decisión a los empresarios privados, fomentaba la libre competencia y no contemplaba trato preferencial alguno.

El 7 de enero de 1884 se promulga, en el número 2.020 del Diario Oficial, la Ley General de los Ferrocarriles del Estado. Esta ley orgánica no otorgaba beneficios o franquicias para esta empresa por el hecho de ser fiscal, sino que la sujetaba a las mismas leyes generales vigentes para las demás empresas de ferrocarriles. En su artículo 78° dispone:

"Los Ferrocarriles del Estado, considerados como empresa industrial de acarreo y transporte, estarán sujetos a las leyes generales vigentes para esta clase de empresas".

Transcurrieron sólo 15 años desde la dictación de la Ley General de los Ferrocarriles del Estado, antes que se promulgara la primera franquicia para los Ferrocarriles del Estado. La ley 1230 del 28 de julio de 1899, en su artículo único, establece:

"Las municipalidades que hayan recibido, o en lo sucesivo recibieren, alguna subvención fiscal para instalar o sostener el servicio de agua potable, la proporcionarán gratuitamente a la Empresa de los Ferrocarriles del Estado, a los establecimientos de beneficencia i de enseñanza nacional i particular gratuita i a todos los establecimientos fiscales".

Esta franquicia era el comienzo de una larga serie de privilegios que habrían de atentar contra el desarrollo de este sector.

La Ley 3.852, del 20 de febrero de 1922, establece un impuesto de diez centavos por cada quintal métrico de peso bruto o fracción para las mercaderías que se exporten o importen por puertos marítimos o terrestres. Sin embargo, este impuesto no afectaba a las

mercaderías fiscales, ni a las que transportaren por la Empresa de los Ferrocarriles del Estado.

Apenas tres años después, una nueva ley gravaba el crecimiento y entrababa al sector de las empresas privadas dejando exenta a la empresa fiscal. El Decreto Ley 160, publicado en el Diario Oficial N° 14.078 del 16 de enero de 1925, determina que, a contar de esa fecha, toda concesión que otorgue el Gobierno a particulares, para la construcción y explotación de líneas férreas, deberá pagar la suma de cincuenta pesos por kilómetro de longitud de línea. Además, cada vez que se obtenga una prórroga de los plazos establecidos en el decreto de concesión se pagará un derecho igual al anterior. Por último, el concesionario no podrá transferir ni ceder, a ningún título, su derecho sobre la concesión, sin autorización previa del Gobierno, y al aprobarse la cesión o transferencia, deberá pagarse un derecho de veinticinco pesos por kilómetro de longitud de la línea (artículos 10,11 y 12 del DL 160 de 1925).

Es claro que este DL atenta contra el crecimiento, la formación y aun la permanencia de empresas privadas en este sector, contribuyendo así a configurar un monopolio estatal en ferrocarriles.

El mismo año 1925, con fecha 17 de marzo, se dicta el decreto ley 342, que establece una nueva Ley General de Ferrocarriles y deroga la primera Ley General de 1862 y todas las disposiciones del DL 160 ya comentadas. Esta nueva ley introduce condiciones aún más restrictivas y discriminatorias que el DL 160 del mismo año. Así, se mantienen los impuestos al otorgamiento, la renovación y la transferencia de concesiones privadas. A mayor abundamiento, y con el claro propósito de estatizar las líneas existentes, se suma a los impuestos antes mencionados la prohibición a las empresas privadas de levantar las líneas, sin autorización expresa del Presidente de la República (Art. 24°).

Con respecto a tarifas, se establece que éstas se regularán sobre la base de que no se exceda un cierto porcentaje de utilidades sobre el capital inmovilizado (Art. 77°).

Fundadas sospechas existen que las fijaciones de precios tienden a disminuir la competencia, perjudicar al consumidor y favorecer a los productores al existir una tendencia a fijar el precio del producto o servicio al nivel del productor más ineficiente, para que así todas las empresas puedan sobrevivir, logrando las más eficientes utilidades ilegítimas. El decreto ley N° 342 en su artículo 86, lo establecía en forma inequívoca:

"...en los casos en que dos ferrocarriles pudieren servir un mismo tráfico, se cobrarán en ambas empresas los mismos fletes. Al fijar las tarifas correspondientes, el Consejo tomará en cuenta las necesidades de la empresa en condiciones más desfavorecidas".

El DFL 167, del 27 de mayo de 1931, establece numerosas

franquicias a la empresa estatal, cuyo costo para la comunidad resultaría difícil de cuantificar. En su art. 33° inciso tercero se establece que:

"a la Empresa no le afectará ningún otro gravamen, aporte o contribución existente a favor del Estado, que la retribución indicada en el presente artículo".

Esa retribución se refiere a un 7% de los ingresos de la Empresa de Ferrocarriles del Estado que ésta entregará al Fisco como retribución anual por el capital y fondos de explotación entregados a los Ferrocarriles para su administración.

Por otra parte, el DFL 167 establece en su artículo transitorio 2° que condona

"todas las sumas que la Empresa pudiera adeudar al Fisco en virtud de leyes o decretos anteriores a la presente ley".

Aun en materia de control de seguridad, la legislación favorecía explícitamente a la empresa estatal. El DFL 292, del 30 de mayo de 1931, crea el Departamento de Ferrocarriles del Ministerio de Fomento y establece:

"Un mes antes de entrar en servicio el material rodante, las Empresas darán cuenta de ello al Departamento, a fin de que, si lo estima indispensable, proceda a efectuar su revisión. Exímese de esta obligación a la Empresa de Ferrocarriles del Estado, sin perjuicio de que cuando el Departamento lo estime del caso, efectúe el reconocimiento de material".

El DFL 386, Ley de Administración de los Ferrocarriles del Estado, de 27 de julio de 1953, libera a la empresa de cualquier pago en favor del Fisco:

"A la Empresa no le afectará ningún gravamen, aporte, contribución, impuesto o pago por prestación de servicios establecidos en favor del Fisco, de las municipalidades o de cualquier otra entidad o Corporación".

Y termina este artículo afirmando:

"Sin embargo, las prestaciones de servicios que sean solicitadas por la Empresa serán pagadas por ésta".

Resulta increíble que la ley mencione explícitamente que lo que la empresa desee comprar, debe pagarlo con sus recursos. El que esta última frase no se haya omitido parece indicar que la posibilidad fue considerada.

Además de todas las franquicias impositivas ya mencionadas, el DFL 386 contempla una disposición que otorga a la empresa estatal la facultad para traspasar a los consumidores vía mayores precios todas sus ineficiencias.

"En caso de que el Gobierno rechace un alza de tarifas propuestas por la Empresa para financiar mayores gastos de explotación o costos de transporte, el déficit producido deberá ser de cargo fiscal".

En orden a consolidar su poder monopólico, toda empresa debe preocuparse de evitar el desarrollo de los sustitutos a los servicios que presta. El Decreto 400 de la Subsecretaría de Transportes, de 26 de diciembre de 1956, cooperó con la Empresa de Ferrocarriles del Estado en lo que se refiere al otorgamiento de permisos de recorrido para locomoción colectiva. Este decreto establece que:

"En la movilización rural no se podrán otorgar nuevas autorizaciones para recorridos en las líneas en que haya servicios establecidos o que sean paralelos al que presta la Empresa de Ferrocarriles del Estado".

La opinión pública favorece en general el que se prohíba la duplicación de un servicio, en aras de un supuesto ahorro de recursos para la comunidad. Esta postura, sin embargo, revela un profundo desconocimiento de las causas de la enorme prosperidad lograda por las economías libres en los tiempos modernos. Ella ha sido en gran medida consecuencia de la competencia y de la imaginación de los hombres, ingredientes ambos que se hubieran visto totalmente impedidos de operar si hubiera primado en la legislación el concepto estático implícito en el párrafo anterior. Tenemos la firme convicción de que las empresas que promovían este tipo de legislación no lo hacían por evitar a la comunidad pérdidas por duplicación de servicios, sino para afianzar una posición monopólica.

Línea Aérea Nacional

La primera ley de aeronavegación comercial fue promulgada en el Decreto Ley 675 del 26 de noviembre de 1925. Fue redactada tomando como referencia la ley francesa de aeronavegación de 1924, la ley alemana de 1921, la ley italiana de 1923 y las disposiciones sobre navegación aérea de la convención internacional celebrada en París con fecha 13 de octubre de 1919. Si bien esta ley reservaba al Estado "la plena y exclusiva soberanía sobre el espacio atmosférico existente sobre su territorio y sus aguas jurisdiccionales", se otorgaba libertad de navegación a las aeronaves chilenas, condicionada a que cumplieran con ciertas normas de seguridad, calificación del personal y otras de similar naturaleza. El Decreto Ley 675 estable-

ció una libertad bastante amplia en materia de aeronavegación comercial reservando al Estado el velar por la seguridad de la operación de las aeronaves.

Seis años más tarde, el 30 de mayo de 1931, se publicaron en el Diario Oficial los DFL 221 y 222. El primero de ellos fijaba el texto definitivo del Decreto Ley 675, y el segundo concedía personalidad jurídica a una empresa: Línea Aérea Nacional.

El DFL 221 confirmó la mayor parte de las normas del DL 675 introduciendo sólo algunas modificaciones de importancia. Por ejemplo, el artículo 7° del DFL 221 eliminó la posibilidad de que "un extranjero domiciliado en Chile, que tenga casa de comercio establecida en el país o ejerza en él alguna profesión o industria, pudiera ser dueño de una aeronave chilena". Más grave aún, el artículo 23° prohibió el cabotaje tanto comercial como postal a las aeronaves extranjeras, disposición que no contemplaba el DL 675.

El DFL 222 ya citado, concede personalidad jurídica a la Línea Aérea Nacional y, junto con ello, le otorga el monopolio absoluto del transporte aéreo dentro del territorio de la República. Dice así el artículo 2°:

"La Línea Aérea Nacional tendrá la exclusividad para efectuar y explotar el transporte aéreo de toda clase en el territorio de la República. Podrá, sin embargo, la Línea Aérea Nacional, con el acuerdo del Consejo de Administración, conceder a otras personas o instituciones la explotación de determinadas líneas de aeronavegación o de una clase determinada de transporte o servicio aéreo, en las condiciones que fije el Consejo de Administración".

El Consejo de Administración tenía a su cargo la dirección de la Línea Aérea Nacional y estaba compuesto por el director del Material y cuatro representantes del Presidente de la República.

Al parecer la exclusividad no fue suficiente, pues el artículo 8° del DFL 222 en su letra b) decía que la Línea Aérea Nacional "percibiría los derechos, que según las tarifas establecidas, deben pagar los aviones particulares por el uso de aquellos aeródromos públicos que el Gobierno le transfiera a la LAN".

Cinco años después de concedida la personalidad jurídica a LAN, la Ley 5.902, de 3 de septiembre de 1936, liberó a la Línea Aérea Nacional, por el plazo de cinco años, a contar de la fecha de publicación de esta ley, de todo impuesto o contribución fiscal o municipal.

Posteriormente, la ley 6.023, de 20 de febrero de 1937, incluye en la exención contemplada en la ley anterior, los impuestos, contribuciones, intereses y multas que a la fecha adeudaba LAN por la adquisición de la Fábrica de Aviones "Curtiss Wright Export Corporation", ubicada en Los Cerrillos.

Una nueva ley, la 3.852, de 10 de febrero de 1922, se preocu-

pó de gravar y por ende inhibir el desarrollo de los sustitutos del transporte aéreo. Esta ley afirmaba en su artículo 1°:

"Las mercaderías que se embarquen por los puertos marítimos de la República con destino al extranjero, como asimismo las que se exporten por puertos terrestres, pagarán un impuesto de diez centavos por cada quintal métrico de peso bruto o fracción".

Y el mismo artículo 1° agregaba:

"Pagarán el mismo impuesto las mercaderías extranjeras que se desembarquen en puertos mayores o menores habilitados al efecto o que se internen por puertos terrestres".

"En esta disposición quedan también comprendidas las encomiendas postales e internacionales".

En caso de que estos impuestos, que desalentaban la competencia, no fueran suficientes para proteger a LAN, la ley 6.602, de 1° de agosto de 1940, en su artículo 1° estableció:

"Elévase a veinticinco centavos (\$ 0,25) a beneficio de la Línea Aérea Nacional, el impuesto establecido por la Ley N° 3.852 de 10 de febrero de 1922".

De esta forma, el impuesto ha sido aumentado de diez centavos a veinticinco centavos por quintal métrico y lo recaudado lo percibió casi integralmente LAN. Decimos "casi" porque un diez por ciento del producto de este impuesto fue a beneficio del Club Aéreo de Chile, posteriormente Federación Aérea de Chile, para estimular el desarrollo de la aviación civil en el país.

Por último, esta misma ley 6.602 en su artículo 4° amplió a diez años el plazo de cinco años por los cuales LAN estaría exenta de todo tipo de impuestos: la exención se mantiene ahora hasta el 3 de septiembre de 1946.

Posteriormente, la ley 8.789, de 9 de julio de 1947, prorrogó por otros cinco años el plazo que duraría la exención de impuestos: la exención se mantendría ahora hasta septiembre de 1951.

No sólo se seguía eximiendo a LAN del pago de impuestos, sino que existió evidente preocupación por seguir aumentando los impuestos a la competencia. Así, la ley 8.903, de 21 de octubre de 1947, modifica el artículo 1° de la ley 6.602 reemplazando las palabras "veinticinco centavos" por "sesenta y cinco centavos", es decir, aumenta en 160% el impuesto a los servicios de transporte competitivos, cuya recaudación además iría a las arcas de LAN.

Como ya era de esperar, la exención de impuestos que terminaba en septiembre de 1951 se prorroga por otros diez años mediante el DL 10.645, de 15 de octubre de 1952. Por primera vez, esta

exención se hace extensiva a las líneas aéreas privadas cuyo capital fuera por lo menos en un 75°o perteneciente a chilenos nacidos en Chile. La extensión de esta franquicia a otras empresas aéreas provocaría, no ya distorsiones entre empresas aéreas, sino entre el sector aeronáutico y el resto de los sectores de la economía.

El DFL 241, de 6 de abril de 1960, creó la Junta de Aeronáutica Civil, dependiente del Ministerio de Economía, y la convirtió en el órgano rector de la aeronavegación comercial en nuestro país. Precisamente el mismo día en que se dictó el DFL 241, se dictó el DFL 305, Ley de Administración de la Línea Aérea Nacional, que establecía en su artículo 23°:

"Previamente a la discusión y concertación de convenios internacionales sobre transporte aéreo o cualquier otro acto que importe otorgamiento de permiso o ampliación de los existentes para operar comercialmente en el país, la Línea Aérea Nacional deberá ser oída, pudiendo evacuar su informe por escrito".

¡Ya se desearía cualquier empresa tener una relación tan directa con el organismo público rector de su sector!

Este mismo DFL 305 establece en su artículo 19 una norma que debió haberse dictado antes para ahorrar papel, lápiz y, sobre todo, tiempo: la Línea Aérea Nacional estará definitivamente exenta de toda clase de impuestos o contribuciones fiscales o municipales.

Finalmente el artículo 14° de la ley 17.101, de 19 de febrero de 1969, dispone que:

"Las autorizaciones para el establecimiento en el territorio nacional de servicios regulares de cabotaje aéreo requerirán informe de la Línea Aérea Nacional".

Este artículo no hace más que reforzar el papel de la empresa estatal como juez y parte interesada en el sector aéreo. Si aceptamos que los intereses de la empresa no son siempre concordantes con los del país, tenemos que concluir que estas normas retardaron el desarrollo del sector. El crecimiento del sector aéreo en los últimos años, producto en parte importante de la eliminación de las normas que aquí hemos enunciado, parece indicar que los intereses entre empresa y país eran contrapuestos.

ENSAYO

ORDEN ANÁRQUICO Y PROYECTO LIBERAL DE SOCIEDAD GLOBAL EN EL PENSAMIENTO DE RAYMOND ARON

Oscar Godoy*

El autor revisa las ideas de Raymond Aron, filósofo, sociólogo y cientista social francés, acerca de la anarquía violenta del sistema de relaciones internacionales contemporáneas. Aron, según el autor, no solamente pensó que en esa anarquía existía un orden "real", impuesto por el "tabú atómico", sino también la posibilidad de crear un nuevo orden, supra-estatal y pacífico, sobre el supuesto de una profundización de la democracia pluralista. Aron, para llegar a esa conclusión, hizo una aguda crítica de los proyectos racionalistas para establecer una sociedad planetaria; proyectos que emergen de un optimismo desmesurado en las posibilidades de anticipar y planificar el porvenir del hombre. Las ideas de Aron, señala el autor, se inscriben en la misma tendencia liberal caracterizada por F. A. Hayek y L. von Mises, entre otros.

Introducción

La obra de Raymond Aron, recientemente fallecido, testimonia un persistente interés por el porvenir de la sociedad contemporánea. Desde temprana edad esta preocupación, intelectual y política, estuvo enlazada con una cierta visión de la historia, cuyos caracteres fundamentales nuestro autor quiso analizar y describir, en sucesivos asedios, a lo largo de cincuenta años. Con la excepción de su *Introduction a la philosophie de l'histoire*, cuyo contenido parcialmente fenomenológico arranca de una experiencia académica, sus escritos sobre este tema fueron provocados —y quizás allí radiquen

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

sus posibles flaquezas— por la polémica entablada alrededor del destino de Occidente y los nuevos horizontes que se avizoran para la constitución de una sociedad planetaria.

Aron fue un hombre de paradojas. Su producción intelectual trasunta esa suave ironía que es propia de los espíritus escépticos. Sin embargo, su escepticismo siempre guardó un límite, que no podía trasgredirse a riesgo de invadir ese dominio, reservado y prodigioso, constituido por la esencia del hombre, su personalidad y las libertades reales que posibilitan su despliegue y plenitud. La paradoja, en Aron, es un modo de apartarse y hacer la crítica de la opinión ilustrada prevaleciente en la Francia de la post-guerra. Aron buscó siempre el contraste, contra la corriente, entre las astucias de la inteligencia parisina y la realidad de un mundo inasible para las pretensiones deterministas de la razón. De ahí su marginalidad, simbolizada en la insolente frase que corría por el París de los años 50: "mejor equivocarse con Sartre, que tener la razón con Aron".

Tengo la impresión de que el tema que intento desarrollar expresa una paradoja típicamente aroniana: la gran empresa de la humanidad es construir el porvenir, un porvenir incierto e incognoscible. Probablemente, a más de alguien le parezca que en esta aseercción no hay paradoja alguna. No ha pensado así gran parte de la "intelligentsia" occidental moderna y contemporánea, para la cual el mundo se encamina, siguiendo un riguroso determinismo, hacia un nuevo y promisor estadio, ya previsto y al alcance de la razón. Aron se constituyó en piedra de escándalo cuando expuso esa triunfante ilusión a su devastador espíritu crítico, especialmente agudo para escrutar las incoherencias no ya de sus antagonistas, sino de los sistemas ideológicos que les servía de manto protector.

Aron se sirvió de la idea de "estado de naturaleza", ampliamente difundida a partir del siglo XVII, para describir una situación similar, pero ahora real, en la esfera de las relaciones entre las naciones. Esta tesis, sobre el "orden anárquico" internacional, es el marco concebido por Aron para proponer un proyecto liberal de sociedad global. A partir suyo, además, nuestro autor establece las bases de una opción para la acción política a nivel de la sociedad contemporánea. Por ello, como se verá, la referencia a la reflexión de Aron sobre la historia es ineludible. Creo que esos son los temas mayores del presente ensayo.

El Orden Anárquico

El "estado de naturaleza", a diferencia del "estado social", o simplemente de la situación del hombre en sociedad, "excluye una autoridad suprema, un tribunal encargado de dar veredictos, una policía autorizada para hacerlos cumplir; en consecuencia, cada hombre es responsable de su propia seguridad, libre en sus decisiones,

incluyendo la decisión de tomar las armas".¹ Esta idea puede imputarse tanto a Hobbes como a Locke,² olvidando matices; pero éste es un asunto que a Aron no le preocupa, porque su interés está focalizado en la distinción entre ambos estados, más allá de la perversidad o bondad del hombre natural diseñado por los dos filósofos ingleses. Para Aron es mucho más relevante poder concebir, en términos condicionales, un estado de anarquía "si" no existiese un principio (arjé) soberano, cuyo imperio sobre los individuos garantice un orden social. Poco importa si cada cual, en esa hipotética condición, se comporte como lobo de su prójimo (Hobbes), o siga impulsos naturales de justicia (Locke), sino el hecho de que, en ausencia de una autoridad superior, los individuos deben velar por su seguridad y conservación con sus propias fuerzas.

a Anarquía del Sistema Internacional

Aron aplica la idea de "estado de naturaleza" para interpretar las relaciones entre las naciones. Toma como punto de partida el protagonismo de los estados nacionales en el escenario internacional. Los estados (cuyo número puede contabilizarse por la nómina de miembros de las Naciones Unidas) son los actores de las relaciones ya nombradas, que, por lo mismo, son más bien inter-estatales. Ellas, a pesar del derecho internacional y de las Naciones Unidas y otros organismos regionales, no se rigen por un "principio" único de autoridad; cada cual decide sus propios destinos, siguiendo una conducta semejante a la del hombre en "estado de naturaleza".

La argumentación hobbesiana y lockeana apunta a la legitimación de una "transferencia" de poder. En efecto, se trata de traspasar el poder o fuerza de cada cual (individual) para concentrarlo en un solo ente, que puede llamarse soberano, sociedad o pueblo, y que entraña la constitución de un "principio" único de orden, cuya función es el bien de la comunidad.

No debe olvidarse, asimismo, que las monarquías europeas destruyeron el orden feudal, con el propósito de realizar la "unidad nacional". Este proceso produjo, de "facto", una gran concentración del poder en el estado. Mejor aún, allí se inició una acumulación que no parece haber terminado, como lo demuestran las experiencias totalitarias de nuestro siglo. Este fenómeno no sólo exigió el monopolio de la fuerza para mantener la paz y la seguridad de los ciudadanos, sino también para la defensa de la nación misma. Sin embargo, apunta Aron, esa fuerza no sólo ha servido esos intereses, también ha sido un instrumento para la conquista, la expansión territorial y la servidumbre de unos pueblos sobre otros. En la reali-

1 Aron, Raymond; *Progreso y Desilusión*, Monte Avila, C. A.; 1969; p. 245.

2 Hobbes, *Leviatán*, I, cap. XIII; Locke, *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, cap. III-IX.

dad. los estados actúan dentro de los límites permitidos por su propio poder y el de los demás, dándole a la guerra un carácter endémico. No puede comprenderse el actual sistema internacional sin considerar a la guerra como parte integrante del mismo. Nos dice Aron: "las condiciones de la organización política de la humanidad, constantes a través de toda la historia, bastan para explicar la precariedad de la paz y la frecuencia de las guerras".³

Nuestro autor sostiene que aquello acontece justamente porque no se ha producido una "transferencia" de poder similar al descrito más arriba. El sistema internacional no ha traspasado las fronteras del "estado de naturaleza". El primado de la violencia es prueba suficiente, cree Aron, para demostrar su afirmación: "El orden Inter-estatal ha sido siempre anárquico y oligárquico; anárquico debido a la ausencia de un monopolio legítimo de la violencia, y oligárquico (o jerárquico) en el sentido de que, sin una sociedad civil, los derechos dependen ampliamente de la fuerza".⁴

Los estados soberanos, únicos actores válidos y relevantes del sistema internacional,⁵ ¿admitirán algún día la necesidad de realizar una transferencia de poder semejante a aquella que funda su propio y actual poder? Aron no cree que esto pueda acontecer en un futuro inmediato. En sus escritos de los años sesenta deja entrever un cierto optimismo, motivado por las primeras realizaciones de las Comunidades Europeas. Pero la verdad es que Aron no confiaba en los mecanismos institucionales que podían emerger del actual estado de cosas. Concuere da con Lord Russel, que concedía un men guado plazo para elegir entre un estado mundial o la aniquilación de la humanidad, pero no creía que se diesen las condiciones adecuadas para optar entre uno de los dos términos de tan trascendental dilema. Para Aron, la transición desde "varias" soberanías a una sola no es hoy realizable. Ese cambio, cuando acaezca, será "una mutación de la historia misma y no una mutación dentro de la historia".⁶ Si llega a ocurrir, el "paso" de las soberanías nacionales a un estado mundial diferirá "esencialmente" de la transición del estado (o ciudad estado) al imperio.

En el contexto del devenir histórico actual, los nacionalismos definen la conducta básica de los estados. Con el término "nacionalismo", Aron quiere significar "la voluntad de colectividades políti-

3 Aron, Raymond; op. cit.; p. 246.

4 Aron, Raymond; op. cit.; p. 270.

5 Aron comenta que escribe como si las Naciones Unidas no existieran. En realidad, su posición respecto de esta organización es muy crítica. En un texto señala que se limita, cuando toca el tema, "a la afirmación, a mis ojos evidente, de que las N. U. no habían ejercido una influencia fundamental sobre el desarrollo de las relaciones internacionales". Cita de *Paz y Guerra entre las Naciones*; Revista de Occidente, Madrid, 1963; p. 825.

6 Aron, Raymond; *Progreso y Desilusión*, Monte Avila, C. A., 1969; p. 248.

camente organizadas, establecidas en un territorio y sometidas a un estado, de mantener frente a otras colectividades similares una libertad teórica total o, al menos, semejante a la de las otras".⁷ Esta voluntad es el obstáculo mayor a la constitución de un estado mundial (pero, como se verá más adelante, es un obstáculo válido y legítimo mientras se den ciertas condiciones, aún presentes en la realidad). Si, como supone Aron, la historia hoy se nutre de la acción inter-estatal, desde ella sólo puede emerger un estado mundial bajo la forma de imperio. O sea, en un contexto inter-estatal es aceptable la hipótesis de un estado-nación con vocación universal y con el poder adecuado para someter al mundo bajo una autoridad global. En este caso, solamente se proseguiría la dialéctica del proceso histórico en curso, que aún mantiene al sistema internacional en "estado de naturaleza". El estado mundial surgido de ese proceso no podría ser sino un imperio, producto de la conquista y la dominación del mundo por un estado-nación con un destino universal manifiesto.

Muchos estiman que la ciencia, la tecnología y la economía contemporánea han producido una mutación histórica esencial. Aron disiente. Acepta el hecho de que sus efectos son "planetarios", y permiten decir que la sociedad se ha "globalizado". Sin embargo, ese fenómeno, que ha estimulado la imaginación de tanto analista social, no se ha reflejado en un cambio substancial de la conducta de los estados, ni hacia su propio interior ni menos en el ámbito de sus relaciones con el resto de la comunidad internacional. Y aun cuando los hombres se han aproximado, cuestionando fronteras y diferencias, los "estadistas se aferran a la soberanía".⁸ En definitiva, los "estados actúan en el escenario histórico como individuos que se niegan a someterse a un señor y no saben cómo someterse a una ley común".⁹

En las actuales circunstancias, un Estado mundial bajo la forma de Imperio, no solamente tendría que crearse por la fuerza, además habría de preservar su existencia por el mismo medio: sólo podría sobrevivir mediante el monopolio efectivo de la violencia. Se puede especular y aceptar que un estado imperio, por el mero transcurso del tiempo, legitime su autoridad por el ejercicio sostenido del poder. Así, a fin de cuentas, los ex estados nacionales terminarían por transferirle una cuota importante de su antigua autonomía, independencia y soberanía. Aron rechaza esta hipótesis. No sólo en el plano moral, porque recusa los medios que habrían de usarse, o sea, la violencia, la fuerza, la coacción, etc. También porque cree que el papel protagónico de la historia del porvenir "no" le debe corresponder al estado nacional, ni menos a su maximalismo, el imperio universal.

7 Aron, Raymond; op. cit.; p. 248.

8 Aron, Raymond; op. cit.; p. 248.

9 Aron, Raymond; op. cit.; p. 248.

En síntesis, para Aron, el "imperio" no es sino la extensión, a todo el orbe, de la dominación de un Estado nacional con vocación universal. La realización de la idea de Imperio supone que un Estado (o bloque) "ha eliminado del mundo a sus rivales y estabilizado su victoria al integrar a los vencidos dentro de orden garantizado por el monopolio de la violencia".¹⁰ Aron agrega gravemente, "en nuestra época, esta hipótesis equivale a la derrota o a la capitulación de los occidentales".¹¹

b Orden del Sistema Internacional

El orden internacional es anárquico, en el sentido ya descrito. Pero, postula Aron, también es o tiene un orden. La anarquía está referida, como lo señala la palabra misma ("a", sin; "arjé", principio), a la carencia de una ley constitucional única para regir a la sociedad global. Algunas personas pueden entender que cuando Aron afirma que en esa anarquía existe un "cierto" orden, se está refiriendo a la existencia del derecho internacional. No es así, ciertamente no desconoce la vigencia de una institucionalidad jurídica internacional, e incluso le ha dedicado innumerables páginas de su obra (véase: *Paz y Guerra entre las Naciones*, especialmente el capítulo XXIII de la cuarta parte). Pero, en definitiva, el politólogo francés postula la "anterioridad" de ciertos "hechos reales" a la práctica de un endeble andamiaje jurídico internacional. Siempre consistente con su visión realista del "ordo mundis" imperante, nuestro autor postula que ese orden descansa sobre la facticidad de la concentración de poder termonuclear en Estados Unidos y la Unión Soviética.

Aron es un crítico acervo de las deficiencias del derecho internacional —no desconoce sus logros, pero los reduce a avances en el interior de la política de poder de los estados— y le asigna una función ordenadora sustantiva al "hecho nuclear". Piensa que este hecho le propone, efectivamente, al hombre contemporáneo, el límite infranqueable de su propia violencia; en efecto, hoy día existe la posibilidad real de que la humanidad se autodestruya. La toma de conciencia de este "factum" es extremadamente intensa y potente, porque pone en entredicho la legitimidad de la política de poder de los estados y, en consecuencia, a todo el edificio jurídico internacional construido alrededor suyo. Si el hombre no poseyese el arma atómica, ¿no es acaso verosímil que las grandes potencias hubiesen dirimido sus conflictos en una tercera ronda bélica, con armas convencionales, claro está? Aron se plantea esa hipótesis, y cree que, a pesar de los millones de muertos y del costo fabuloso implicado en esta aventura, Occidente no se habría privado de ella. La cercanía

10 Aron, Raymond; *Paz y Guerra entre las Naciones*; Revista de Occidente, Madrid, 1963; p. 880.

11 Aron, Raymond; op. cit.; p. 880.

de un holocausto global ha actuado como freno. Las dos superpotencias —duopolistas nucleares— "advirtieron que su interés común era no dejarse involucrar en una guerra de aniquilación; o sea, entendieron que nada de lo que estaba en juego en sus conflictos valía la pena de una guerra termonuclear".¹²

El arma nuclear ha difuminado la distinción entre la guerra y la paz. Hoy, dice Aron, "la paz es belicosa", porque siendo posible solamente un uso limitado de la fuerza militar, el mundo mantiene una guerra convencional permanente.¹³ Hobbes pensó que una de las razones que inducen al hombre a alejarse del "estado de naturaleza" es el miedo (miedo al otro, miedo recíproco), al cual define como "la nuda aprehensión y previsión de un mal futuro".¹⁴ Vencer al miedo es destruir al otro, a aquel que puede causarme mal, o bien, y por una superior consideración de la razón, crear por mutuo consentimiento un orden pacífico.¹⁵ Aron parece creer que el miedo a un conflicto terminal puede ser el inicio de una conversión de la humanidad a un estado universal. En todo caso, sin duda alguna, sostiene que ese miedo es un principio de orden en la anarquía vigente en las relaciones interestatales.

La diseminación nuclear —que no afecta, por el momento, al duopolio atómico— no viene sino a reforzar la argumentación anterior, al poner en evidencia la proximidad de una escalada suicida. En el fondo, tal proliferación contribuye a configurar en el espíritu del hombre un nuevo "tabú", el "tabú nuclear". La tendencia de la humanidad es a la conservación de su propia existencia; sobre este impulso primario reposa la intangibilidad de ese tabú.

El "orden anárquico", en síntesis, nos deja en el umbral de una opción trascendental para el porvenir de la humanidad. El desafío consiste en transitar hacia una nueva historia, dentro de la cual se constituya una "sociedad civil planetaria", un estado mundial no imperial.

Historia, Porvenir y Política

La historia, según Aron, nos dice muy poco sobre el futuro. Su mirada más lúcida esta vuelta hacia el pasado. Apenas si acepta que hay historia "magistra vitae" (maestra de la vida), pero no hay ciclos que se repitan, ni leyes conocidas que le den una articulación meta-histórica al tiempo. A pesar de todo lo anterior, la historia "sitúa" el presente, y con ello abre un espacio de acción política efi-

12 Aron, Raymond; *Progreso y Desilusión*; Monte Avila, C. A., 1969; pp. 255-256.

13 Aron, Raymond; op. cit.; p. 259.

14 Hobbes; De Cive; *Publications de La Sorbonne*, E. Sirey, París, 1981; Section I, cap. 1, p. 81.

15 Hobbes; op. cit.; p. 81.

caz. La "praxis" política se realiza "desde" ciertos datos, cuyo conocimiento es la condición necesaria para excederlos y sobreexcederlos, en el proceso de creación del futuro.

La reflexión de Aron sobre la historia siempre culmina en un llamado a "hacer" un futuro incierto, indeterminado e incognoscible. Supone a la historia como la nuda realidad social en estado de cambio (su carácter de proceso), y desde allí elabora, por lo menos, tres argumentos. Por una parte, distingue entre el conocimiento científico de ese proceso y su "toma de conciencia" por los individuos y la sociedad. Por otra, hace una crítica, profunda y extensa, a eso que se ha denominado el "sentido" de la historia (incluso dedica gran parte de su obra al análisis de distintas "visiones" de la historia; aquí, por razones obvias, no corresponde descender a ese nivel de especificidad). Ninguna de estas vías, como veremos enseguida, ilumina suficientemente el futuro en cuanto tal, como algunos pretenden; iluminan sí, al presente y al pasado, o sea, al momento inmediatamente precedente al futuro.

Cuando Aron se explaya sobre el conocimiento histórico, distingue entre "espíritu objetivado" y "espíritu objetivo". Llama "espíritu objetivado" a todas las realidades (cosas de la naturaleza) intervenidas por el hombre: "libros impresos, piedras talladas, telas pintadas"¹⁶; y reserva el término "espíritu objetivo" para designar a las representaciones colectivas, a las expresiones "jurídicas, filosóficas, religiosas, etc." de una sociedad.¹⁷ Es posible, en consecuencia, un doble conocimiento del pasado: uno que recaería "sobre el espíritu inscrito en la materia y otro sobre la conciencia de una persona y un grupo, accesible a través de objetivaciones".¹⁸ Si dejamos a un lado la estructura interna de estas dos vías epistemológicas, y nos atenemos a sus resultados, concluimos que solamente podemos, conseguir una recreación parcial y fragmentaria del pasado. Ambas resultan inermes para darnos conocimientos causales sobre los eventos históricos y establecer leyes universalmente válidas para el tiempo, y aplicables, en suma, al porvenir. Aron acepta que el historiador, cuando practica su saber, sobrepasa ese carácter múltiple y atomizado, propio del "espíritu objetivo", y puede llegar a aprehender una cierta unidad y continuidad del devenir histórico. Pero, en definitiva, lo que descubre es "la identidad formal de la razón",¹⁹ del sujeto histórico, que no es sino el hombre. No es poco. Pero, como comprenderá el lector, es insuficiente para aquellos que aspiran a descubrir "leyes" o "regularidades" que nos den la clave de "todo" tiempo histórico. La "identidad formal de la razón" es el solo pará-

16 Aron, Raymond; *Introduction a la Philosophie de l'Histoire*; Gallimard, París, 1981; p. 90.

17 Aron, Raymond; op. cit.; p. 90.

18 Aron, Raymond; op. cit.; p. 91.

19 Aron, Raymond; op. cit.; p. 400.

metro, hito, que permite explicar "las contradicciones entre los modelos de vida y los "ethos"; proposiciones que mantienen a la vez la unidad y la realidad de la historia".²⁰

Por otra parte, como vimos, Aron habla de la "toma de conciencia" de la historia. Este modo de aprehender el proceso histórico difiere del conocimiento, al cual se dedica el párrafo anterior, porque a través suyo solamente se nos entrega un "reconocimiento" espontáneo del pasado histórico, y no una "reconstitución" científica del mismo. Decimos que un individuo, un grupo o una sociedad tienen "conciencia histórica" cuando poseen el pasado, "reconociéndolo como propio".²¹ Gracias a ella, nos dice Aron, las colectividades saben lo que "significan para ella humanidad, civilización, nación, el pasado, el porvenir, los cambios a que se hallan sujeta, a través del tiempo, las obras y las ciudades".²² Pero, además, esa conciencia también comporta la percepción, más o menos clara, de una pertenencia a una pluralidad de culturas y de épocas. Pluralismo sorprendente, pero real. Piénsese en el término "cultura occidental" y podrá advertirse que ella connota "varias" culturas (griega, romana, judía, cristiana) y distintas épocas (lo cual permite a los historiadores disputar sobre el mejor modo de dividirla y delimitar sus períodos).

La "conciencia histórica" de la sociedad occidental, que es la nuestra, además de hacernos patente la pertenencia a un "todo" cuyas fuentes, generatrices y nutricias, son plurales, también nos revela otro factor, que conviene mencionar. Aron sostiene que el hombre occidental ha vivido, y difundido en el planeta, la "dialéctica entre la tradición y la libertad".²³ La conciencia de esta dialéctica se expresa en el juego, establecido por la civilización occidental, entre el pasado, asumido como tal (tradición), y la voluntad práctica de liberarse e ir más allá del mismo (libertad). De esta voluntad surge el modo occidental de conocer al pasado, que, en un sentido negativo, consiste en no haberlo fijado, sacralizándolo en fórmulas rituales e inmutables. Allí encuentra también su origen la creación de la ciencia y la tecnología, tal cual la ha diseminado el Occidente por todo el mundo. Me parece que Aron, con estas reflexiones, desea dramatizar el impulso occidental por transformar y humanizar la realidad, justamente por intermedio del saber.

Finalmente, a Aron también le preocupa, y mucho, el tema del "sentido" de la historia. "Sentido", en este contexto, puede significar, y significa así para muchos, una manera de prever el futuro humano, conociendo de antemano la forma, que determinados acto-

20 Aron, Raymond: op. cit.; p. 101.

21 Aron, Raymond; *Dimensiones de la Conciencia Histórica*; Tecnos, Madrid, 1962; p. 13.

22 Aron, Raymond; op. cit.; p. 72.

23 Aron, Raymond; op. cit.; p. 71.

res, le darán a la realidad social. En esta perspectiva, si se utiliza el "sentido de la historia" para mirar hacia el pasado, se dirá que tales eventos se explican porque realizaron un "fin", el cual "aparece retrospectivamente como el objetivo al cual tendían, consciente o inconscientemente, los actores de este drama secular".²⁴ Aron no considera epistemológicamente posible encontrar un "sentido" a la historia. Siempre la capacidad previsorá será parcial y relativa. Si bien la ciencia histórica establece nexos causales, ellos son insuficientes, porque son "entre hechos aislados, desgajados de su contexto, no entre unidades globales". Y agrega, "en materia de historia los vínculos causales que se llegan a establecer entre hechos aislados son la mayor parte de las veces inciertos, equívocos, por múltiples razones: porque los hechos se hallan imperfectamente definidos, porque las series no son nunca enteramente aislables, porque fenómenos exteriores pueden modificar, desviar o paralizar el curso previsto de los acontecimientos".²⁵ La obra de Aron es pródiga en la aplicación de esta crítica a la posibilidad de descubrir un "sentido" a la historia; creo que sus trabajos sobre el marxismo, como teoría sobre el porvenir de la sociedad post-capitalista, son una buena muestra de su intensa preocupación por este tópico.²⁶

Quizá la significación aroniana más aceptable del "sentido de la historia" se desprenda de la dialéctica entre la tradición y la libertad. En efecto, nos dice, "querer que la historia tenga un sentido es invitar al hombre a dominar su naturaleza y a hacer razonable el orden de la vida en común".²⁷ Tal afirmación nos reenvía al tema central de este ensayo.

El Proyecto Liberal de Sociedad Global

No hay, en suma, determinismo histórico, y, por otra parte, el mundo Inter-estatal se encuentra en "estado de naturaleza". Aron, ya lo vimos, sostiene que la constitución de un imperio no puede reflejar a la esencia del hombre. No sólo porque esa salida implica el uso de la fuerza y la violencia, sino por algo más profundo: ese proyecto político es irrealizable porque la misma violencia ha reconocido unos límites intangibles (tabú atómico), y la fuerza convencional no es capaz de someter a la humanidad. Además, ese proyecto vano surge de una historicidad en crisis, aquella que protagonizan agonalmente los estados. El gran desafío es salir hacia una nueva historicidad, cuyo quicio no puede ser otro sino el modo occidental de transformar el mundo, fundado en la libertad. Mientras la voluntad

24 Aron, Raymond; op. cit.; p. 28.

25 Aron, Raymond; op. cit.; p. 33.

26 Sobre este tema pueden consultarse *Opium des intellectuels, Marxismes imaginaires y Democratie et Totalitarisme*.

27 Aron, Raymond; op. cit.; p. 39.

política del hombre occidental no se mueva en esa dirección, el horizonte seguirá enclaustrado en opciones vacías o monstruosas, tales como "mejor rojo que muerto" y otras semejantes.

Después de todo lo expuesto, ¿qué ocurre con Estados Unidos? La pregunta es pertinente, y Aron se ha preocupado con singular latitud del país del Norte, especialmente en su libro *Lo République impériale. Les Etats-Unis dans le monde (1945-1972)*. Sus estudios demuestran que esta nación ha venido a salir de su tradicional "aislacionismo" —cuidadosamente analizado en el siglo XIX por Alexis de Tocqueville— solamente en la década de los cuarenta. Esta salida, para cumplir pesadas tareas anexas a su enorme poderío económico y militar, es coyuntural. Aron estimaba en los años sesenta que Estados Unidos había iniciado un repliegue sobre sí mismo. La balanza política, sostenía en aquel entonces, lo inclina o a asentarse del escenario internacional o, al menos, a invitar a sus aliados a asumir mayores responsabilidades, en sus esferas de influencia natural. Tal repliegue es una demostración clara de una carencia de vocación imperial. Pareciera que Estados Unidos está ansioso por terminar con una tarea limitada, aunque importante para Occidente, que Kennan, citado por Aron, resume así: la "contención del comunismo", empresa que debe durar hasta "el día en que el poder soviético resulte quebrado por sus contradicciones y suavizado por el desgaste del tiempo".²⁸ Aron expresa su pensamiento en el siguiente texto, que prefiero reproducir integralmente, a pesar de su extensión: "ninguna fórmula surgida de la experiencia histórica —ni las zonas de influencia ni el equilibrio de poderes— se aplica tal como la conocemos al sistema en que el Presidente Nixon va a insertar a la república estadounidense, pues la doble fragmentación, horizontal (o geográfica: la de los subsistemas recortados en el mapa-mundi) y vertical (la de las relaciones militares, políticas, comerciales e ideológicas), más la jungla de los monstruos fríos, la formación de un sistema económico transnacional, el contraste entre la riqueza de unos pocos y la pobreza de la mayoría, el cuestionamiento que los ricos hacen del camino que los ha llevado a la riqueza y sus desilusiones, mientras que los pobres no renuncian a seguir análogo camino, está creando un mundo de complejidad sin precedentes. Los Estados Unidos no ejercerán ya sino una influencia reducida en comparación con la que han ejercido en los últimos 25 años. . .".²⁹

El optimismo de Aron es, otra vez, paradójal. En realidad, en la trama tejida por la anarquía de las relaciones internacionales y la consciencia del hombre de que su constitutiva violencia tiene un techo, aquel de su extinción, Estados Unidos tiene una función principal. Ella es difícil de conceptualizar, quizá por su ambigüedad. En

28 Aron, Raymond; *La República Imperial*: Alianza Editorial, Madrid, 1976; p. 361.

29 Aron, Raymond; op. cit.; p. 361.

efecto, este país es uno de los duopolistas nucleares, y, en consecuencia, representa una de las dos fuentes que potencialmente pueden aniquilar a la humanidad. Pero, también, en su voluntad no imperial y en la vitalidad de su democracia, ¿no hay acaso algo que rescatar para una sociedad global pacífica?

La acción política asume en el planteo de Aron una dimensión fundamental. La historia reposa sobre opciones y acciones humanas, o sea, sobre la libertad. Y, a su vez, el pasado histórico enmarca a la libertad y, por ende, a la "praxis" política por lo menos en tres sentidos:

- a jamás se retorna sobre lo ya adquirido (se restablece a la monarquía, pero no a los derechos feudales);
- b el futuro es incierto, y no siendo enteramente previsible es también un desafío al riesgo;
- c cada época impone condiciones a la creación política, y hoy, nos dice Aron, es menester "lucidez y fe, creer en una voluntad histórica sin creer ni en los mitos ni en las masas. Psicológicamente, humanamente, ningún grupo y ningún partido podría, en el orden moral, reivindicar un privilegio o una superioridad".³⁰

El proyecto liberal aroniano, cuya meta es un orden planetario pacífico, montado a partir de un principio único, supone la aceptación voluntaria, por parte de la humanidad, de someterse a "las exigencias de la administración racional en lo que respecta a los problemas que afectan claramente a toda la humanidad",³¹ como, por ejemplo, en todo lo que incumbe al medio ambiente. Sobre la economía y el progreso de las naciones, Aron sostiene que los problemas deberán afrontarse, según su alcance, "a diferentes niveles, global, continental, nacional o regional, por diferentes autoridades que cooperan entre sí y con competencia para hacerlo".³² Este proyecto exige la realización de cuatro condiciones, que se enuncian a continuación:

- 1 Las soberanías nacionales deben transferir una parte de su poder político a una autoridad planetaria. Esta debe gobernar por medio de leyes ecuménicas, que, a su vez, contemplen mecanismos de control y balance de toda la estructura de poder.³³

30 Aron, Raymond; *Introduction à la Philosophie de l'Histoire*, Gallimard, París, 1981; p. 415.

31 Aron, Raymond; *Progreso y Desilusión*; Monte Avila, C. A., 1969; p. 342.

32 Aron, Raymond; op. cit; p. 342.

33 A mi juicio, Aron considera la aplicación de una democracia pluralista a nivel de una sociedad global.

- 2 Las culturas deben disociarse de la "praxis política", con el propósito de descargar de contenido nacionalista a esta última. Las culturas han de convertirse en un asunto privado, como ocurre parcialmente en Estados Unidos, y no en el País Vasco, por ejemplo.
- 3 Las desigualdades económicas que hoy separan al norte del sur, o a los países industrializados del Tercer Mundo, deben desaparecer.
- 4 La nueva sociedad debe asegurar, a través de organizaciones político-sociales, que las ideologías con pretensiones de universalidad no accedan a las estructuras de gobierno.

En suma, nos dice Aron, "tendrían que quedar resueltos los eternos problemas de la política y la economía, del poder legítimo y la abundancia".³⁴ Como vemos, lo que Aron nos propone es un "proyecto político liberal" para crear una sociedad global pacífica. Esa es su opción, a la que nos invita a plegarnos.

Pero, nueva paradoja, mientras esa "agenda" no sea factible, el liberalismo mantiene vigente una "non agenda", que consiste en sostener que "mientras tanto" la humanidad ha de mantenerse bajo el alero del "orden anárquico" existente. Ese orden, cuyo umbral es el "tabú atómico", contradice a la agenda que acabamos de enunciar. Implica una sociedad internacional dividida "por la aspiración a la independencia nacional; debido a la desigualdad del desarrollo, debido a la prevalencia de un nacionalismo esencialmente particularista; y debido a las tensiones creadas por ideologías que sus seguidores tienen por universales".³⁵ En estas condiciones no es posible acabar con la pluralidad de Estados, ello equivaldría "a poner fin, en el plano político, a cierto tipo de historia, a adoptar una solución técnica".³⁶ En este texto hay que enfatizar la última parte de la frase, porque la primera forma parte de la agenda aroniana (positivamente dicho: pasar a otro nivel de la historia). El conflicto surge cuando se estima que las condiciones señaladas son realizables a través de una "solución técnica". Este es el punto crucial de la tesis de Aron, porque tal solución no existe. Su intención es romper con la tentación o la ilusión del "progreso", al modo como lo entendió el racionalismo del siglo XVII y lo sostiene el marxismo contemporáneo. Desea llamar nuestra atención para advertirnos que no hay recursos científicos y técnicos capaces de resolver, por sí solos, complejos problemas como el racismo, la aspiración de las naciones a la independencia total, o la asociación "cultura-forma política". La dialéctica de la universalidad, que parece mover los hilos de los avances del saber, no es sino otra astucia más de la razón. En reali-

34 Aron, Raymond; op. cit.; p. 342.

35 Aron, Raymond; op. cit.; p. 341.

36 Aron, Raymond; op. cit.; p. 350.

dad, nos dice Aron, ese saber nos puede procurar materiales "para realizar actos cuya configuración y cuyos resultados impredecibles son, en última instancia, irracionales, pese a la racionalidad parcial por la que cada uno se afana".³⁷

Este círculo se cierra en la provisoriedad. Las ideas de Aron expuestas en *Democratie et totalitarisme* y *Playdoyer pour l'Europe decadente*, por ejemplo, nos señalan que Occidente tiene el deber de profundizar sus sistemas democráticos pluralistas, pues en ese proceso puede abrirse paso la espontánea construcción de las condiciones requeridas para una nueva sociedad global. El pensamiento aroniano, en definitiva, nos plantea la alternativa entre los proyectos de sociedad global, creados por las ilusiones de la razón, y, aquel del otro que habrá de surgir de la espontaneidad de la libertad.

37 Aron, Raymond; op. cit.; p. 357. En este punto hay una neta convergencia de Aron con F. A. Hayek y L. von Mises. De hecho, puede establecerse una serie de concordancias, que permiten confirmar la filiación de Aron a la misma tendencia liberal representada por los autores citados.

OPINIÓN

MODELOS CONCEPTUALES DE LA POLÍTICA*

Ángel Flisfisch**

Estas notas abordan el problema de la crisis de los modelos en uso de conceptualización de la política en los países del sur de América Latina. Se identifican dos modelos en uso: la visión napoleónica de estado y gobierno y el modelo de estado de compromiso. El primero confiere a la política un carácter antiseccular, el segundo la hiperseculariza. Además, ambos le confieren una naturaleza meramente instrumental. Estos rasgos dificultan la solución de la cuestión política fundamental que enfrentan nuestros países, y son contradictorios con sus realidades socio-económicas. Se propone explorar un modelo alternativo, que defina a la política a partir de su dimensión deliberativa.

Estas notas, cuyo carácter provisorio y exploratorio conviene subrayar, desean contribuir a esclarecer la relación entre las modalidades con que se conceptualiza la política y los resultados que en definitiva se obtienen a través de la política.

Si bien el tema en cuestión posee una importancia teórica que trasciende sus manifestaciones concretas, en nuestro caso cobra una relevancia adicional porque pensamos que está íntimamente vinculado con el problema que es prioritario en los países del sur de América Latina: el problema de la democracia.

* Versión revisada de una exposición hecha en el Seminario sobre Orden Internacional, Política, Sociedad Civil y Cultura en América Latina, realizado en Bologna, 2 al 4 diciembre, 1982. Una versión anterior de este trabajo fue publicada por FLACSO como Documento de Trabajo N° 179, mayo, 1983.

** Abogado, Universidad de Chile; M. A. y Ph. D. (C) en Ciencia Política, Universidad de Michigan. Profesor de FLACSO.

El futuro de la democracia en nuestros países depende no sólo de las circunstancias económicas y sociales específicas, generadas tanto por el movimiento de largo plazo de estas sociedades como por las coyunturas contemporáneas, sino también de las modalidades que asume en ellos la política.

A su vez, esas modalidades están determinadas, en un grado importante, por las concepciones en uso de lo que es política y de cómo se construye y se hace la política. Es esta dimensión la que deseamos poner de relieve, mostrando cómo esas concepciones o modelos conceptuales en uso crean dificultades y restricciones para los procesos de conquista de la democracia y para la estabilidad de la democracia que se pueda conquistar.

Si bien el problema enunciado posee contornos bien nítidos y precisos, se necesita dar un rodeo para llegar a atacarlo derechamente. La necesidad de ese rodeo resulta de los prejuicios con que se conciben la investigación y la reflexión sobre la política, prejuicios que conducen a una visión equivocada sobre la naturaleza de estas actividades y sus resultados. Si estos prejuicios no se disipan, es difícil que se advierta el sentido que posee la crítica de los modelos conceptuales que orientan la política.

Usualmente, la investigación y reflexión sobre la política padecen de dos prejuicios, que son particularmente negativos en el caso del tema de estas notas.

El primero es un prejuicio reduccionista, donde el reduccionismo es tanto economicista como sociologizante. El segundo podría calificarse de prejuicio positivista o "analiticista".

El reduccionismo en la investigación y reflexión sobre la política no sólo tiene que ver con el imperialismo de la idea de que la política es eminentemente superestructural o epifenómeno.

Se trata de eso, pero también de una visión para la cual los problemas que enfrenta la política son primordialmente económicos y sociales. A la vez, los problemas políticos adquieren un carácter secundario, en un doble sentido.

Por una parte, los problemas políticos siempre son susceptibles de postergarse, frente a la primacía y prioridad de los problemas económicos y sociales.

Por otra parte, se atribuye a la política y sus problemas una naturaleza fundamentalmente instrumental. Los problemas de la política se identifican con el problema de la opción por los medios adecuados para alcanzar unos fines sustantivos, cuyo carácter es económico o social. Esta concepción instrumentalista de la política viene avalada por el prestigio y respetabilidad de autores de la talla de un Max Weber¹, y ello dificulta particularmente su crítica.

1 Sobre el instrumentalismo político de Weber, véase David Beetham, *Max Weber y la teoría política moderna*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, especialmente pp. 147-186.

El prejuicio positivista o analiticista reside en que, en el fondo, las investigaciones y reflexiones se orientan casi siempre a desentrañar verdades, según un paradigma convencional de conocimiento. Es decir, según un paradigma construido sobre la imagen de las ciencias naturales.

Un enfrentamiento exitoso con los problemas que plantea la política en nuestros países supone romper con ambos prejuicios.

En el caso del reduccionismo, ello implica aceptar que los problemas políticos pueden aún adquirir primacía por sobre los problemas económicos y sociales, y que si bien la política presenta una dimensión instrumental, no se agota en ella. Hay aspectos y valores que son irreductiblemente políticos, y que la política realizará o consumará mejor o peor, dependiendo de las formas específicas que asuma.

Romper con el prejuicio positivista supone percatarse de que aquello que se pretende hacer pasar por conocimiento en política es frecuentemente mucho menos un conocimiento de realidades —en sentido clásico—, y sí mucho más un elemento que contribuye a constituir realidades². Así, por ejemplo, no se trata tanto de que determinadas predicciones se cumplan o no, sino de que ellas en definitiva contribuyen en grados variables a conformar determinadas realidades.

Esta última afirmación es central para la comprensión de la relación entre las modalidades de conceptualización de la política y las formas concretas que ésta adopta. Al tenor de la afirmación, el aspecto principal de esa relación no reside en la naturaleza que un determinado modelo conceptual invoque para sí mismo —por ejemplo, que se presente revestido de pretensiones de cientificidad—, sino en la manera en que ese modelo conceptual constituye la política en el caso particular de que se trate.

En términos prácticos, la cuestión que plantea esa relación es, entonces, la de si un cierto modelo conceptual es o no adecuado respecto de la realización o consumación de ciertos fines o valores con los que existe un compromiso que necesariamente es producto de una decisión.

En otras palabras, el peligro siempre presente es que las modalidades de conceptualizar la política se revelen inadecuadas desde el punto de vista de ciertos fines o valores explícitamente perseguidos, en cuanto contribuyen a conformar una realidad que prácticamente refuta esos fines o valores.

El problema de la democracia en nuestros países parece padecer en una medida importante de esa inadecuación. Se tiene la im-

Sobre el punto hay una extensa literatura. Para una exposición sumaria, remito al lector a A. Flisfisch, *Reflexionando sobre ciencias sociales y sociedad*, en *Ensayos*, varios autores, Editora Debates, Santiago de Chile, 1978.

presión de que frente a las cuestiones que plantea hoy la política, se dispone de modelos conceptuales inadecuados, de modalidades de conceptualización que van conformando realidades que eternizan y agudizan los problemas identificados, sin avanzar en su resolución.

Los rasgos generales de esta situación no son nuevos. En efecto, de estarse a interpretaciones recientes sobre ciertos períodos particularmente relevantes de la historia política occidental moderna, se podría concluir que se trata de un tipo de situación relativamente universal.

En este punto, el trabajo seminal es el de J. G. A. Pocock, sobre el caso de los intelectuales de las ciudades-estados del renacimiento italiano³. Estos intelectuales, de entre los cuales se destaca Maquiavelo como personalidad paradigmática, enfrentaban un problema bien preciso. Por un lado, existía un compromiso con una forma de organización política que, vista desde una perspectiva secular, se les aparecía frágil y amenazada, precaria y de difícil sobrevivencia. Por otro, para conceptualizar esa problemática disponían de dos tradiciones, legadas por el pensamiento político y la práctica política medievales. Ambas tradiciones se revelaban inadecuadas para el problema específico que tenían entre manos.

En efecto, tanto la tradición agustiniana, usualmente conservadora, de las dos ciudades —la ciudad de Dios y la ciudad terrena—, como la tradición apocalíptica o escatológica de la consumación del reino de Dios en la tierra —frecuentemente, pero no siempre, una tradición revolucionaria— poseían en común una visión trascendente, no secular, de la política, trascendencia implicada por el hecho de que ambas tradiciones contenían como elemento esencial una filosofía de la historia.

El punto de vista secular asumido por los intelectuales italianos, íntimamente relacionado con el énfasis en la fragilidad y precariedad de las formas políticas, chocaba con el carácter trascendente de las visiones heredadas. Las filosofías de la historia en que se apoyaban una y otra tradición las tornaba inadecuadas para conceptualizar los problemas por ellos definidos.

Una situación con esos rasgos plantea dos cursos de desarrollo probables. O bien la persistencia de los modelos conceptuales en uso genera un empantanamiento o bloqueo, en cuanto van conformando la realidad sin resolver los problemas identificados. O bien se producen rupturas importantes en el universo mental, capaces de inducir reconceptualizaciones provistas de mayor grado de adecuación.

En el caso particular del pensamiento italiano renacentista hubo una respuesta innovadora, que consistió en echar mano del modelo republicano romano, aprovechando su transmisión a través de

3 J. G. A. Pocock, *The Machiavellian Moment. Florentine political thought and the atlantic republican tradition*, Princeton University Press, 1975.

una tradición literaria. Ese modelo tenía la virtud de adecuarse a una perspectiva secular.

El grado de eficacia histórica de esta reconceptualización puede ser discutible. En todo caso, ateniéndose al análisis de J. G. A. Pocock, habría que concluir que sus efectos fueron considerables, proyectándose mucho más allá de los confines de las ciudades-estados donde se originó⁴.

La posibilidad de ver similitudes entre la situación italiana de que parte Pocock y las que afectan a los países latinoamericanos del sur es clara.

En efecto, esas situaciones aparecen revestidas de una fragilidad y precariedad profundas.

A veces, esa precariedad se manifiesta en la percepción de que lo que está en juego son las posibilidades mismas de sobrevivencia nacional. Así, no son infrecuentes los diagnósticos que afirman la existencia de bloqueos políticos y sociales generalizados, que si cuentan con tiempo suficiente sólo pueden tener por desenlace la ruina nacional. En síntesis, el rasgo principal de la situación residiría en la operación de procesos de decadencia, que contaminarían al conjunto de la vida social.

En otros casos, se expresan vivencias menos trágicas, pero que siguen poseyendo no obstante resonancias intensamente dramáticas. Así, muchos tienen la impresión de vivir en países donde la destrucción de la sociedad política es cabal, y donde esta ausencia trae consigo, por un lado, impactos negativos considerables en las posibilidades de desarrollo económico y social, y por otro conlleva consecuencias específicamente políticas expresables sintéticamente mediante la idea de la generalización del despotismo.

Más concretamente, se puede apelar al testimonio de diversas situaciones nacionales, donde los problemas y las urgencias son muy similares, pese a las especificidades. Empleando una fórmula debida a Osear Landi⁵, se podría decir que estos problemas y urgencias apuntan a una misma cuestión: ¿cómo llegar a un pacto institucional, capaz de generar y estabilizar un régimen político que siente al mismo tiempo las bases para una sociedad política duradera y satisfactoria? No pecaríamos de exageración si dijéramos que ésta es la cuestión política fundamental en los países del sur de América Latina.

La tesis que se sostiene en estas notas puede resumirse en dos proposiciones. La primera afirma que en las sociedades mencionadas se han heredado determinadas tradiciones de conceptualización que son inadecuadas para orientar prácticas políticas capaces de solucionar razonablemente la cuestión política fundamental. La segunda,

4 J. G. A. Pocock, op. cit, pp. 333-552.

5 Osear Landi, Sobre lenguajes, identidades y ciudadanías políticas, en *Estado y Política en América Latina*, N. Lechner (editor), Siglo XXI Editores, México, 1981.

que la posibilidad de esa solución exige modalidades nuevas de conceptualización de la política, que enfatizen elementos distintos de aquellos que privilegian los modelos conceptuales heredados.

¿Cuáles son, entonces, esos modelos conceptuales heredados, vigentes aún hoy, y que se revelan inadecuados frente a las exigencias de la política contemporánea? Simplificando, podría hablarse de dos modelos conceptuales: el modelo napoleónico de estado y gobierno⁶, y aquello que a falta de mejor noción se puede designar de modelo del estado de compromiso.

La naturaleza de la inadecuación es distinta en uno y otro caso. En el primer modelo, sus rasgos constitutivos llevan finalmente a una concepción y a unas prácticas políticas no seculares. En el segundo, está inscrita una tendencia hacia una hipersecularización, que en el extremo acaba por devalorizar radicalmente la política, tornándola en un puro conflicto entre intereses sectoriales estrechos y estableciendo así las condiciones de posibilidad para la emergencia de actitudes cínicas o de distanciamiento respecto de ella.

La vida política termina por expresar un vaivén incesante entre actitudes básicas que la fundamentan o en una interpelación utópica, susceptible de consumarse sólo en una afirmación de voluntad radicalmente transformadora, o en un realismo miope y casi ramplón, que es siempre zaguero en relación con los problemas que va planteando el movimiento de la sociedad. Al final de cuentas, la política o es el medio para el advenimiento del reino, o es corrupción.

La dificultad reside en que ninguno de los modelos proporciona horizontes compatibles con una solución razonable de la cuestión política fundamental. La mejor manera de explorar la plausibilidad de esta aseveración es a través del examen de cada modelo conceptual.

Elemento central de la visión napoleónica reside en el supuesto de que estado y gobierno son órdenes de actividades susceptibles de construirse racionalmente, siendo aquí razón equivalente a razón científica de acuerdo a un paradigma convencional de ciencia.

Este supuesto trae consigo un corolario, relativamente inmediato y obvio: los problemas que plantea el movimiento de la sociedad requieren ser iluminados por la verdad del experto, y la superación de estos problemas hay que hacerla por medios tecnoburocráticos. Es decir, a través de la razón científica aplicada a la administración de hombres y cosas.

Pero hay otro corolario, mucho menos obvio, igualmente exigido por el supuesto de racionalidad: en este modelo, el poder es una cuestión central, y la política, al asimilarse al ejercicio de poder, adquiere una naturaleza primordialmente instrumental.

6 Sobre este modelo y su vigencia, se avanzan algunas ideas en A. Flisfisch, *Una nueva ideología democrática en el sur de América Latina*, de próxima aparición en la revista *Crítica & Utopía*.

Que la pretensión de poseer una "verdad científica" sobre la sociedad y sus movimientos se asocie fatalmente a una aspiración primordial por el poder —es decir, por el poder que implica el control del estado y el gobierno— parece a primera vista insólito o paradójico. Después de todo, las ideologías en uso sobre la razón científica y las ciencias tienden justamente a destacar la separación entre poder y verdad, entre razón científica y razón de estado.

No obstante, no hay nada de paradójico en ello. Cualquier esfuerzo por realizar un proyecto determinado desde el estado y con los recursos coactivos que le son propios, va a encontrar, en mayor o menor grado, resistencias de parte de los medios humanos que con los medios materiales constituyen el conjunto de instrumentos de que necesariamente tienen que echar mano quienes impulsan ese proyecto. Pero desde el momento en que la visión que se tiene de la sociedad descansa en la idea de que la primera es equivalente a una verdad, científicamente garantizada, la oposición o resistencia encontrada es simplemente error, equivocación. Es la irracionalidad presente en la sociedad, que sólo puede ser vencida mediante la educación o la fuerza. Y tanto una como otra exigen controlar los recursos de poder que representa el control de estado y gobierno. Es esta misma lógica la que lleva, en este modelo conceptual, a identificar la política con el control de estado y gobierno, y con el esfuerzo por adquirir ese control.

Sin embargo, tanto el esfuerzo por adquirir ese control como el ejercicio del poder que él posibilita plantean fundamentalmente una cuestión de legitimidad. Hay que justificarlos.

Respecto de aquellas actividades gubernamentales y estatales más o menos acotadas, que se expresan en políticas específicas, el propio marco conceptual provee un fundamento de legitimidad de manera casi natural. Es el saber del experto, esto es, un saber especializado, con pretensiones de objetividad y científicidad.

Pero la invocación de ese fundamento no resuelve el problema general de legitimidad. Los saberes especializados, precisamente por ser especializados, no confieren ninguna garantía a las aseveraciones sobre fines, trátase de los fines particulares a que se articula la opinión del experto, o de los fines más generales que están en el trasfondo de la política específica en cuestión.

En el contexto del modelo napoleónico, el problema general de legitimidad sólo puede ser resuelto invocando una filosofía de la historia, a la que se atribuirá la virtud de garantizar una científicidad general para el ejercicio general de los recursos de poder que conlleva el control del estado y el gobierno.

Los contenidos de esa filosofía de la historia variarán según los casos. Las hay de izquierda, ejemplificadas por las versiones más ortodoxas del marxismo, y las hay de derechas, como la visión neoliberal predominante en Chile durante los últimos años. Lo que no varía son las tres funciones principales que, independientemente de sus contenidos, ella cumple en cuanto artificio de legitimación.

Su función primera y primordial reside en identificar unos fines, que son objetivamente asignables al curso de la historia. El supuesto de que se trata de fines verdaderos, además de reforzar los saberes parciales del experto, permite resolver el problema general de legitimidad, procurando una justificación al empleo de los recursos coactivos estatales.

Adicionalmente, la filosofía de la historia en cuestión identifica también un agente o unos agentes, históricamente privilegiados, llamados a cumplir las tareas de desarrollo implicadas por los fines últimos identificables en la historia. Este privilegio histórico no sólo permite justificar determinadas posiciones en la sociedad —propietarios, el partido y sus funcionarios, etc.—, sino también desvalorizar la resistencia de la sociedad a la acción estatal y gubernamental. Además de tratarse de resistencias equivocadas —por lo tanto, irracionales—, sus protagonistas están condenados por la propia historia. Reprimirlos es entonces actuar en armonía con esta última, despejando su camino al extirpar excrescencias inútiles.

Finalmente, la filosofía de la historia de que se trate postula un saber o conocimiento del futuro. Más allá de las pretensiones de científicidad con que se lo revista, o de garantías de otra clase que se esgriman en su favor —por ejemplo, la fe religiosa expresada en una esperanza escatológica—, este pretendido conocimiento posee la virtud de remover la política del mundo contemporáneo en que ella se está efectuando, desplazando su sentido a un espacio y un tiempo que no son, en definitiva, del mundo. De manera sintética, podría decirse que este último rasgo de cualquier filosofía de la historia que esté por detrás de una determinada aplicación del modelo napoleónico des-seculariza la política, trascendentalizándola.

Este último punto muestra con claridad como el modelo conceptual en discusión crea reales obstáculos al logro de una solución razonable para la cuestión política fundamental.

El sentido de la política se ve desplazado a un espacio y a un tiempo imaginarios, cuyas relaciones con el espacio y el tiempo del mundo pueden definirse con toda discrecionalidad. Pero ello significa desplazar y tornar difusos los horizontes de la política, entendida ya como la política que se hace aquí y ahora. En el extremo, ningún problema es urgente. Todo problema es susceptible de desvalorizarse, mediante una redefinición adecuada de horizontes.

Mencionábamos anteriormente que el sentimiento de la urgencia de un pacto institucional, capaz de generar una sociedad política satisfactoria y estable, expresaba entre otras la percepción de un estado de cosas cuya profundización afectaba así la viabilidad de la nación. Pues bien, una redefinición adecuada de horizontes permitiría también relativizar y desvalorizar radicalmente esas percepciones

y esas urgencias. Por ejemplo, en la visión de un imperio universal homogéneo, a la Hegel⁷, poco o nada importa si la historia no pasa por Buenos Aires, Lima o Santiago de Chile. Pasará por Nueva York, Moscú o Pekín, o por algún otro lado.

La política adquiere así un carácter antiseccular, cuya consecuencia inmediata es la de poner las bases para un clima de irresponsabilidad al enfrentarla. Por la misma razón de que no hay urgencias, tampoco hay batallas o confrontaciones decisivas. Una adecuada redefinición de horizontes siempre permitirá interpretaciones ad hoc, que posibiliten rehuir la responsabilidad por los resultados, y por patentemente negativos que ellos sean.

Aquí, la manipulación de horizontes se ve notablemente reforzada por la idea de que la historia tiene un sentido objetivo que trasciende a sus protagonistas. Sean cuales sean los resultados de hoy, la última batalla está siempre pendiente. Por lo demás, su desenlace está a la larga garantizado.

La idea de pacto institucional es una respuesta a una cuestión política cuyo significado primordial viene dado por su urgencia. El diagnóstico que subyace a esa idea supone que lo que está en juego hoy y aquí es de una extrema gravedad. Ello exige perentoriamente decisiones en el presente. Y estas decisiones no son unas decisiones cualesquiera: son decisiones críticas, preñadas de consecuencias. El sentido de la apuesta, en este presente que vivimos hoy, es grave. Después, no habrá tiempo para arrepentimientos, para volver a apostar al constatar que nos habíamos equivocado. Semejante apuesta exige ser asumida con una seriedad y una responsabilidad totales, y es contra ellas que atenta el carácter antiseccular de la visión napoleónica de estado y gobierno.

Esa visión pone un obstáculo adicional a los posibles procesos de construcción de un pacto institucional. En efecto, a partir de esa peculiar combinación que se da en ella entre la posesión de una verdad objetiva sobre la sociedad por un lado, y el énfasis en la naturaleza instrumental de la política por el otro, resulta altamente probable que se termine con una imagen de la política como juego suma-cero.

Entre la verdad y el error no hay transacción posible. O se vive en la verdad, o se vive en la equivocación. En el último caso, se ha perdido todo. Tal como se ha ganado todo en el primer caso.

Esa imagen explica que quienes asumen una visión napoleónica del estado y el gobierno se deslicen rápidamente hacia una concepción que hace sinónimas la lógica de la guerra con la lógica de la política. En el fondo, el adepto al modelo napoleónico es fatalmente un aprendiz de Clausewitz. La dificultad reside en que la política

7 La idea de imperio universal homogéneo como meta del desarrollo histórico en el pensamiento hegeliano ha sido enfatizada por Kojève. Véase Alexandre Kojève. *Esquisse d'une Phénoménologie du Droit*, Gallimard, 1981.

entendida como guerra torna improbable un pacto institucional, o socava y erosiona velozmente la sociedad política que pudiera resultar de un pacto institucional generado en esas condiciones.

Ciertamente, el modelo conceptual del estado de compromiso no introduce aquellas rigideces características de la visión napoleónica, que afectan desfavorablemente la construcción de un pacto institucional o la sociedad política a que éste dé lugar.

No obstante, una sociedad política construida sobre la base de una constitución de la política a partir de esa visión no sería ni satisfactoria ni estable por lo menos en las condiciones sociales y económicas que son propias de nuestros países.

El elemento central en este segundo modelo consiste en comprender la lógica de la política desde el punto de vista de la lógica del mercado. La democracia es un mercado político, tal como la ha descrito abstractamente un Downs⁸, en una conceptualización sin duda clásica.

Pero esa conceptualización descansa en una imagen de sociedad que en nada difiere de la que empleó Hobbes en su demostración del fundamento de la obligación de obediencia política. Es la sociedad que consiste, primordialmente de confrontaciones de intereses, no necesariamente individuales. Puede tratarse de intereses de grupos, de intereses corporativos correspondientes a sectores diversos, o de intereses más globales imputables a conglomerados más amplios. Por ejemplo, a clases. Sin embargo, la naturaleza hobbesiana no varía. El individualismo posesivo tendrá que ceder el paso al corporativismo posesivo, y así por delante, manteniéndose como rasgo central la confrontación de intereses.

Lo que hay que destacar aquí, en relación con el problema que nos preocupa, es el fundamento de legitimidad postulado para la política por este modelo conceptual.

Ese fundamento reside en la regulación del conflicto de intereses. Hay aquí nuevamente resonancias hobbesianas. El puro juego de intereses, librado a sí mismo, es capaz de una autorregulación limitada. La operación de la sola lógica del mercado o cuasimercado encuentra rápidamente obstáculos, y su dinámica se torna disruptiva. La lógica de la política, que en su estrecha similitud con la primera pasa a ser simplemente una continuación de la lucha económica por otros medios, posibilita la búsqueda de equilibrios de intereses provistos de alguna permanencia, a través de la negociación de normas generales o particulares.

La lucha política opera entonces en subsidio de la lucha económica, cuando ésta tiende a generar escalamientos de los conflictos de intereses potencialmente disfuncionales a la preservación de la paz civil, o a la preservación del orden y los límites dentro de los

8 A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, New York, 1957.

cuales tiene que mantenerse y autorregularse el conflicto de intereses.

La política pasa a ser en consecuencia la imposición coactiva de un orden, que si bien es exterior al juego de los intereses, es también producto de una negociación entre intereses llevada a cabo a través de la lucha política. Ese orden negociado es aceptado por los intereses en pugna en cuanto su imposición es preferible a la situación de ausencia de ese orden, situación que implicaría un conflicto desatado donde todos son potencialmente perdedores. En ese sentido, el compromiso en el estado de compromiso presenta similitudes esenciales con el pacto hobbesiano.

Tal como el modelo napoleónico peca por des-secularizar la política, el de estado de compromiso la hiperseculariza. Esto se ve con claridad en relación con el punto de la definición de los horizontes temporales de la política.

En efecto, al constituir la en una relación directa e inmediata con los distintos intereses sociales en pugna, el modelo conceptual en cuestión asume unos horizontes temporales sumamente estrechos. En definitiva, la política no puede superar los horizontes que los propios intereses sectoriales se proponen para sí, so pena de violar las bases conceptuales esenciales que el mismo modelo impone. De esta manera, la posible exigencia de unos horizontes más dilatados queda librada, en su satisfacción, a la contingencia de que exista en la sociedad un interés que se proponga para sí esos horizontes y pueda imponerlos a los restantes. Pero, a la vez, es probable que la existencia de un interés semejante haga reventar los requerimientos conceptuales del modelo, o bien, que una vida política constituida en lo fundamental por un modelo de esta especie haga muy improbable la existencia de intereses semejantes.

La hipersecularización explica la dificultad de que en este modelo se pueda elaborar adecuadamente la categoría de interés público. Uno de los rasgos básicos de un interés público reside precisamente en la dilatación de sus horizontes temporales, comparativamente con otras categorías de intereses. En estos modelos, el único interés público admisible es el asociado con el fundamento de legitimidad de la política: la necesidad de regulación del conflicto. Más allá de la dilatación de horizontes que ese imperativo imponga, reina la estrechez que se asocia con los intereses sociales particulares prevalentes en la sociedad.

La imposibilidad de elaborar adecuadamente la categoría de interés público trae consigo dos consecuencias de importancia. Por una parte, el modelo de estado de compromiso posee inscrita una tendencia a la corporativización. La experiencia de los capitalismo maduros, donde la política se ha constituido y orientado por referencia al modelo examinado, muestra claramente que ello es así, cuando se constata la notable corporativización que caracteriza al Welfare State. Por otra parte, cuando se producen bloqueos importantes de estas situaciones corporativizadas, la imposibilidad de ela-

borar un interés público refuerza notablemente ese bloqueo. En definitiva, esas situaciones sólo pueden desbloquearse por la sola dinámica económica. La política del estado de compromiso es incapaz de hacerlo, y ello explica que funcione satisfactoriamente en periodos de crecimiento y expansión, pero que se muestre particularmente insatisfactoria en período de contracción.

Un buen ejemplo de las proposiciones anteriores es el análisis que hace L. C. Thurow de la sociedad estadounidense contemporánea⁹. Según el diagnóstico de Thurow, esa sociedad puede describirse como una sociedad suma-cero, donde el equilibrio de intereses corporativos impide la emergencia de dinámicas socio-económicas capaces de romper el estancamiento inducido por ese equilibrio.

Esa ruptura exigiría la elaboración de un interés público provisto de horizontes lo suficientemente dilatados como para hacer aceptable el sacrificio de intereses particulares en pos del interés compartido en la superación del estancamiento. Sin embargo, el modelo conceptual que orienta la política obstaculiza esa elaboración, reforzando así el bloqueo de la situación.

Estas consideraciones muestran la inadecuación del modelo de estado de compromiso a la realidad política y socioeconómica de nuestros países. En principio, es un modelo que no dificulta la construcción de un pacto institucional. Pero el tipo de práctica política que se sigue de él, al desarrollarse en sociedades en que el rasgo de ser sociedades suma-cero es endémica, hace altamente insatisfactoria la sociedad política que surge de ese pacto institucional, existiendo así desde el comienzo bases para su inestabilidad.

De este modo, ni el modelo napoleónico ni el del estado de compromiso son útiles para enfrentar las urgencias políticas y sociales de la hora presente. Ello exige y hace perentoria la búsqueda de modelos conceptuales alternativos, adecuados a la tarea de reconstruir la sociedad política.

No sólo escapa a la intención de estas notas ofrecer ese modelo alternativo, sino que además sería extremadamente pretencioso intentararlo. Un modelo conceptual adecuado, capaz de reconstituir la política, no es la obra de una persona, ni tampoco es simplemente producto de una reflexión de escritorio, encandilada por la ilusión constructivista de establecer el blueprint de la política futura. Lo que la reflexión sí puede hacer es subrayar ciertos rasgos que parecen básicos, y que pueden significar otras tantas pistas para la indagación ulterior.

El elemento central que hay que destacar, y a partir del cual se ha hecho en gran medida la crítica de los modelos aquí examinados, es el de que la política hay que entenderla como una actividad secular.

9 L. C. Thurow, *The Zero-Sum Society. Distribution and the possibilities for economic change*, Penguin Books, New York, 1981.

Ello implica la exigencia de pensar y practicar la política en el tiempo del mundo, y referida esencialmente a ese tiempo. Otorgar a la política un sentido eminentemente secular permite superar las dificultades que trae consigo la visión napoleónica, rechazando la apelación a filosofías de la historia como fundamento de legitimidad de la política.

No obstante, esa afirmación del carácter secular de la política no evita, por sí misma, el riesgo de hipersecularización implícito en el modelo de estado de compromiso. Este modelo la conceptualiza como una actividad secular. Sólo que demasiado secular, según se ha visto.

A nuestro juicio, ese riesgo de hipersecularización proviene de la naturaleza esencialmente instrumental que se atribuye a la política, atribución que es común a los dos modelos conceptuales criticados. Para evitar ese riesgo es necesario entonces relegar esa naturaleza instrumental a un lugar secundario, y poner de relieve la presencia en la actividad política de ciertos valores que sólo ella puede consumir.

Esta última exigencia supone buscar para la política un fundamento ético inmanente a ella. Es decir, alguna dimensión esencial de su descripción que permita rechazar su legitimación desde la apelación a un fundamento externo a ella, tal como acontece cuando se invoca una filosofía de la historia.

Esa dimensión la vemos en la idea de que la sociedad política democrática se constituye primordialmente por procesos de libre deliberación pública racional. Es decir, por procesos de deliberación ciudadana, en el sentido clásico de esta noción.

No se trata, sin duda, de una proposición exótica, o particularmente original. La dimensión comunicativa y deliberativa de la política ha venido siendo reivindicada desde tradiciones de pensamientos diversas. A título de ejemplo, se puede indicar la creciente revalorización de que es objeto la reflexión aristotélica¹⁰, o la favorable acogida otorgada a los desarrollos de Habermas y similares sobre este tema específico¹¹.

En esta visión, la deliberación ciudadana está al servicio de ob-

10 Sobre el punto, véase por ejemplo O. N. Guariglia, *Dominación y legitimación en la teoría política de Aristóteles*, en *Revista Latinoamericana de Filosofía*, Vol. V. N° 1, marzo, 1979; y del mismo autor, *La política de Aristóteles en una Nueva Perspectiva*, *ibid.*

11 Un excelente tratamiento se encuentra en M. R. dos Santos y D. R. García Delgado, *Democracia en cuestión y redefinición de la política*, *Crítica & Utopía*, 8, noviembre, 1982. J. J. Brunner ha recogido en diversos escritos las ideas habermasianas sobre el punto. Véase, por ejemplo, J. J. Brunner, *Ideología, legitimación y disciplinamiento: Nueve argumentos*, en *Autoritarismo y alternativas populares en América Latina*, F. Rojas (ed), Ediciones Flasco, Colección 25 aniversario, Costa Rica, 1982.

jetivos que la trascienden, y en este sentido es instrumental. Pero esa deliberación representa también, por sí misma, un valor que ella, y sólo ella, es capaz de consumir. En la jerarquización de valores políticos, la deliberación ciudadana ocupa el primer lugar, y a ella se subordinan las restantes dimensiones identificables como valiosas.

A partir de ese supuesto, resulta que la continuidad y preservación de la deliberación ciudadana y de sus condiciones de posibilidad son asuntos igualmente valiosos, entendiéndolo que esas condiciones incluyen tanto el conjunto de instituciones que posibilitan la deliberación como las circunstancias socioeconómicas generales y específicas que la favorecen.

Hay entonces un interés por la continuidad y preservación de la deliberación ciudadana, y ese interés necesariamente tiene que dilatar los horizontes temporales de la política. Es esa dilatación de horizontes la que pone a su vez las condiciones de posibilidad para la elaboración de la categoría de interés público.

Formulándolo de manera sintética y recurriendo a nociones más clásicas, puede decirse que la república no es otra cosa que la continuidad y preservación en el tiempo de la deliberación ciudadana. Puesto que esta última es valiosa, ella misma no puede ser indiferente a la suerte que corra la república. Pero ese destino se juega y se realiza en el tiempo del mundo, no en un tiempo imaginario cuya plasticidad lo hace ilusorio. Ello evita que la categoría de interés público acabe por simbolizar unos ideales también imaginarios, imputables a unos sujetos igualmente imaginarios, que guardan una tenue relación, si alguna, con el curso efectivo de los asuntos sociales.

No obstante, la categoría de interés público a que apunta la afirmación de la deliberación ciudadana como el valor político primordial es mucho más fuerte, rica en determinaciones y potencialmente transformadora que aquella que se puede elaborar en el marco del modelo de estado de compromiso.

En ese último caso, el único interés público admisible reside en el imperativo de evitar que los intereses en pugna se destruyan unos a otros. Se trata entonces de un interés público débil en contenidos y eminentemente conservador.

Desde la perspectiva de la deliberación ciudadana, la regulación del conflicto puede sin duda constituir un ingrediente importante del interés público, tal como se lo defina en un momento determinado. Pero la amplitud de las condiciones de posibilidad para una efectiva y progresiva consumación de ella en cuanto valor político primordial claramente apuntan a una vida política escasamente conservadora, y sí renovadora y transformadora.

En consecuencia, se podría decir que frente a la crisis de modelos conceptuales hoy disponibles para concebir y practicar la política, no parece descabellada la idea de rescatar aquella tradición, iniciada en los intelectuales italianos de las ciudades-estados renacen-

tistas y elaborada posteriormente por el liberalismo clásico, para la cual el modelo republicano de la política es el elemento central.

Obviamente, esa idea requiere de exploraciones y elaboraciones sistemáticas, y desde el comienzo suscita más problemas que aquellos que aparentemente su formulación podría resolver. ¿Qué puede significar, en las realidades concretas de los países del sur de América Latina, la noción de deliberación ciudadana? Parecería ser esa la pregunta clave y, para responderla, ciertamente se requiere dar una respuesta a diversas preguntas previas.

El propósito de estas notas era solamente el de estimular el comienzo de esa reflexión.

ESTUDIO

PROPIEDAD MINERA: PASADO Y PRESENTE*

Arturo Marín V.**

Los debates sobre la propiedad minera que siguieron a las reformas constitucionales de 1971 y de 1980 adolecieron de dos defectos principales, que hasta hoy perturban su comprensión: a) una desatención al desarrollo histórico que forjó a esta especie de propiedad, y b) una equivocada manera de afrontar la interpretación de normas constitucionales. Sus tres características seculares —consistentes en que nace de concesión, que afecta a un inmueble ajeno y que está sujeto a caducidad— no alteran, sin embargo, la definición de fondo, en cuanto los atributos y efectos del dominio minero son los propios de una especie de verdadera propiedad privada. De otro lado, el intento de estatizar la minería fracasó en 1971 por los resguardos que introdujo el Congreso Nacional, pero algunos comentaristas no lo entendieron así y, malamente, extendieron a toda la reforma promulgada la intención trasunta en el mensaje que inició la tramitación de ese proyecto. Una defectuosa interpretación también distorsionó el verdadero significado de la reforma de 1980.

La historia de la propiedad minera demuestra que ésta se ha forjado en una contraposición de intereses, entre el del dueño del suelo y el interés particular por la actividad minera, y también en la preocupación de acentuar el aprovechamiento general de la riqueza que esa actividad produce. La legislación antigua y la moderna han procurado sintetizar y armonizar esos intereses, y utilizado diversas

* Centro de Estudios Públicos, 11 de enero de 1984. Una versión anterior de este trabajo fue publicada por el CEP como *Documento de Trabajo* N° 14, enero, 1984.

** Abogado, Universidad Católica; Pro Secretario del Consejo de Estado.

instituciones jurídicas para resguardar los aspectos legítimos que en todos ellos es posible reconocer.

La primera contraposición se presentaba a raíz del concepto romano de la propiedad, en virtud del cual quien es dueño del suelo lo es, también, del espacio que se levanta sobre él y del subsuelo, es decir, "el propietario del suelo es dueño del cielo y del infierno". Tal concepción de la propiedad territorial no tenía excesivas consecuencias negativas en una época en que las necesidades de la minería no eran muy exigentes y en que la explotación era básicamente superficial. Sin embargo, el corolario natural de tan grande amplitud para la propiedad del suelo debía tener una grave limitación e impedimento para el progreso de una actividad que, con la expansión imperial, comenzó a advertirse como una fuente directa de riqueza y de poderío bélico de los pueblos.

La sabiduría romana paulatinamente revisó su ortodoxia, y reconoció la necesidad de extraer del derecho del titular del suelo su extensión sobre las minas: conservó su dominio sobre el subsuelo, pero no sobre las minas que en él se encontraran. Las minas se asignarían a los que mantuvieran interés por explotarlas y pagaran un impuesto en especie aplicado a los productos de ellas. En algunos casos, el derecho romano estableció, también, un impuesto o regalía a favor del propietario territorial.

El derecho español —que tanto en su vertiente peninsular como en la hispanoamericana es el antecedente indiscutible de nuestro sistema jurídico de minería— se preocupó, desde su primera legislación especial minera, de separar el dominio del suelo del que corresponde a las minas, y lo asignó al rey. Leyes posteriores fueron especificando los derechos de los particulares sobre las minas, y consagraron la facultad general de buscarlas y el derecho de explotarlas, incluso en terrenos públicos, aunque en un principio se reconoció el derecho del propietario del suelo a exigir su permiso.

Felipe II volvió por los fueros mineros, amagados por el requisito del permiso de los propietarios territoriales, y radicó todas las minas en la corona y estableció el derecho de todos los subditos a buscarlas, registrarlas y explotarlas de manera exclusiva y absoluta, con la sola condición de ampararlas con el trabajo. Las Ordenanzas del Nuevo Cuaderno superaron la antinomia, que desprotegía al titular del suelo, y ordenó que fuera indemnizado cuando sufre perjuicios. Posteriormente, se reservó a éste la propiedad sobre las minas de carbón.

La misma corona se encargó de establecer que la conservación en su patrimonio de las minas que concedía a los particulares "no es a fin y efecto que Nos solos ni en nuestro solo nombre se busquen y descubran y beneficien las tales minas; antes es nuestra intención y voluntad que los nuestros subditos y naturales participen y hayan parte en las dichas minas y se ocupen en el descubrimiento y beneficio de ellas" porque "queremos y mandamos que las hayan y sean

suyas propias en posesión y propiedad y que puedan hacer y hagan en ellas como de cosa propia suya".

Esas leyes rigieron en América por expresas disposiciones reales. Pero el nuevo continente también produjo un conjunto de normas especiales para la minería, como las Ordenanzas de Nueva España, con vigencia expresa en el Reino de Chile desde 1785, cuya aplicación fue ratificada por la república en 1833. En estas ordenanzas se establece categóricamente que las minas son de propiedad de la corona, para concederlas a sus vasallos en los términos absolutos que el monarca había establecido y con la condición de poblarlas, o sea, de conservarlas en operación.

La preocupación por que la riqueza minera aprovechara a la comunidad se tradujo, en la legislación española, en la exigencia del pueblo, de mantenerlas en actividad, para que, aparte del trabajo que procuraban, beneficiaran al comercio, al erario, etcétera.

El Código Civil nacional ratificó en 1855 la clásica fórmula española, atribuyendo al Estado los derechos que antes fueron de la corona. Y cuando estableció que la propiedad de las minas es del Estado, lo hizo en contraposición expresa "del dominio de los particulares sobre la superficie de la tierra" para, en seguida, conceder a cualquiera persona las facultades de catar y cavar en tierras de cualquier dominio para buscar minas, de explotarlas y de disponer de ellas como dueños.

El primer código de minería, de 1874, se consideró, paradójicamente, favorable a la agricultura antes que a la minería, pues permitió registrar muy pocas sustancias minerales, reglamentó muy minuciosamente el cateo y mantuvo el amparo por el trabajo, lo que atentaba contra la seguridad de la conservación jurídica de la mina. El código de 1888 aumentó las sustancias de libre denunciabilidad y estableció el amparo por la patente, que ya habían dispuesto la ley española de 1868 y el código de Bolivia de 1882. Los códigos nacionales de 1930 y 1932 ampliaron aún más las sustancias que podían explorar y explotar los particulares, al establecer que toda sustancia fósil era susceptible de pertenencia, salvo contadas y expresas excepciones, y mejoraron el tradicional sistema de constitución de la propiedad minera, que el código de 1874 había alterado.

El principio español, recogido por el Código Civil, no sólo fue reiterado en los cuatro primeros códigos, sino que, además, desarrollado y expuesto, pues se dispuso que la pertenencia era una propiedad que la ley concedía, que su título era el acta de mensura inscrita, y que recaía en un inmueble distinto y separado del terreno superficial, aunque en ambas propiedades coincidiera un mismo dueño.

La convicción general entre los especialistas fue que esos cuatro códigos de minería habían descartado las tesis de la accesión a favor del dueño del suelo, de la simple ocupación, del dominio patrimonial aunque alienable del Estado, o de que las minas eran cosa de nadie, y que el sistema instituido era el del dominio eminente del

Estado, o radical —en la raíz, en el principio o en el origen del cual provenían los derechos de los particulares sobre las minas-- como lo habían calificado las Ordenanzas de Nueva España, cuyo significado residía en otorgar un título a la autoridad pública que fuera útil para marginar la pretensión del dueño del suelo de adquirir las minas por el solo hecho de serlo, y que le permitiera patentizar la constitución de derechos privados. Se trataba de un dominio originario público, distinto del dominio originario que adquiría el primer constituyente, y del cual el Estado no se desprendía, a fin de justificar su imposición de amparar las minas y, eventualmente, volver a concederlas.

El análisis del derecho particular sobre las minas desde el punto de vista del derecho privado llevaba a la conclusión de que la concesión minera —pertenencia o propiedad minera— constituía en la ley una especie de propiedad especial, que participaba de casi todas las características del dominio civil común, pero en la cual se integraban algunas características peculiares.

Estos elementos propios de la propiedad privada de las minas podían resumirse en dos: nacía de concesión y era caducable.

Por tratarse de concesión, andando el tiempo, no faltaron quienes se esforzaron por entenderla administrativa, por considerar que la forma natural de expresar la voluntad estatal provenía de la administración. Sin embargo, es evidente que el Estado también se manifiesta por otros poderes, como el judicial, órgano público al cual las Ordenanzas de Toledo ya habían asignado la función de conceder las minas. El desarrollo del derecho administrativo publicitó en demasía el concepto de concesión como perteneciente sólo a esa disciplina jurídica, olvidando casi por completo que el derecho siempre había reconocido la concesión en propiedad. Este concepto sui generis está en el origen de muchas otras especies de dominio, pero subsistió más que nada respecto de las minas y en las mercedes de aguas, aunque tampoco deben olvidarse las mercedes de tierras.

La caducidad, igualmente, es una característica propia pero tampoco exclusiva de la propiedad minera. Incluso, la Constitución de 1925 la impuso a la propiedad sobre descubrimientos o producciones intelectuales. Ella consiste en una forma de extinguir el dominio que está preestablecida por el legislador, o sea, que es una amenaza que existe antes o al momento de adquirirse el derecho, porque está incorporada al título adquisitivo por causas originarias. La caducidad puede tener un carácter sancionatorio o común. La pérdida del derecho por incurrir en una causal de caducidad no constituye privación del dominio, razón por la cual no exige indemnización; si, en cambio, las causales que se invocaren para hacer cesar el derecho fueren establecidas por ley sobreviniente, se estaría ante una privación del dominio, para lo cual todas las constituciones nacionales han requerido de ley que autorice la expropiación e indemnización. El código minero pudo establecer la caducidad como sanción al desamparo porque la legislación hispanoamericana (Ordenan-

zas de Nueva España) ya había impuesto esa característica a la propiedad minera, de suerte que después sólo se mantuvo.

La opinión unánime sobre la consagración del dominio eminente no fue obstáculo para que, a cien años del Código Civil, comenzara a propiciarse por algunos que se reforzara el dominio del Estado, apoyándose, incluso, en algunas vacilaciones de la jurisprudencia, que todos consideraban erradas. Era una parte pequeña de los entendidos que más bien reaccionaba a la propiedad y utilidades de las empresas extranjeras en la gran minería del cobre.

En 1971, en menos de cinco meses de estudio, las Cámaras aprobaron una reforma constitucional, que ratificaron dos meses después, para dar origen a un conjunto de nuevas disposiciones fundamentales sobre la minería. Es indudable que el proyecto primitivo, el mensaje inicial, pretendía nacionalizar las empresas extranjeras del cobre, apropiándose de los derechos de uso, goce y disposición que ellas ostentaban sobre las grandes minas. Se escogió la vía constitucional para evitar toda discusión jurídica posterior sobre la validez y fuerza del acto legislativo y, sobre todo, porque los convenios que el gobierno anterior había suscrito con las mismas empresas se habían sustentado en facultades conferidas por normas especiales de una ley, por lo que aquéllos podían eventualmente estimarse intangibles, máxime si la "Corte Suprema, en uso de facultades que le son privativas, ha sentado reiteradamente la conclusión de que en Chile, cuando el legislador establece las bases o aprueba una forma de contratación determinada entre el Estado y los particulares, enajena sus poderes y no puede modificar unilateralmente los términos de la contratación" (mensaje con que se inició esa reforma).

Respecto de la pequeña y mediana minería, la inquietud de los autores iniciales de la reforma era menor y sólo se manifestaba ante la eventualidad de que con el tiempo pudieren erigirse en grandes. Más bien perseguían dar una mayor autonomía a la autoridad para modificar el sistema de amparo sin que estuviera limitado por la teoría de los derechos adquiridos.

Los antecedentes fidedignos de la historia del establecimiento de esa reforma constitucional demuestran el esfuerzo que se hizo para proteger al minero que no estaba comprendido en la nacionalización. Se habló de que la ley le asignaría un derecho real, inmueble, a veces, pero no mayoritariamente, de que sería administrativo, etcétera, pero se prefirió dejar las especificaciones al legislador, por cuanto en la Constitución sólo se estaban dando las bases de un derecho sui generis que no competía al constituyente precisar porque entonces era difícil y prematuro definirlo frente a la exigencia de consolidar las atribuciones del Estado y de asegurar la nacionalización que afectaba a otras muy determinadas minas.

En definitiva, la legislación que viniera a puntualizar los derechos mineros frente al Estado no se dictó.

A pesar de ello, el constituyente adoptó ciertos resguardos en relación a la construcción que en el futuro pudiese hacer el legisla-

dor: 1° El legislador debía proteger los derechos del concesionario y, en especial, sus facultades de defenderlos frente a terceros y de usar, gozar y disponer de ellos por acto entre vivos o por causa de muerte; 2° La injerencia de la autoridad administrativa sería susceptible de revisarse por los tribunales ordinarios de justicia; 3° Los requisitos de amparo debían establecerse por el legislador y no por la autoridad administrativa, y 4° Las modificaciones que se hicieran al amparo, por importar una caducidad fundada en causales sobrevinientes, debían ir acompañadas de un plazo legal que permitiera a los titulares cumplir los nuevos requisitos. Todos estos elementos no se contenían en el mensaje presidencial, de manera que el análisis constitucional no puede circunscribirse sólo a la intención de los que iniciaron la reforma, sino que debe intentar la interpretación de los autores todos, que son los que conforman el poder constituyente.

El texto constitucional aprobado en 1971 suscitó innumerables controversias y el consiguiente pesimismo de los mineros, que vieron amagada la estabilidad de su derecho ante la, en apariencias ostensible, categórica extensión del derecho estatal sobre las minas, en cuanto éste se definía ahora como un dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible. A los resguardos de los derechos privados —que la oposición había logrado introducir en la tramitación legislativa, principalmente en el Senado—, no se les atribuyó toda la importancia que revestían, por dos razones: primero, porque estaba por verse la legislación que los iba a concretar; y, segundo y principalmente, porque el impacto producido por la expropiación sin pago, como efectivamente fue la nacionalización, hacía temer que la corriente también alcanzara a propietarios menores, como ya había sucedido en la agricultura.

Defectuoso y poco sereno fueron el clima y el debate de entonces. Poco se reparó en que el constituyente no había aprobado sólo un inciso que atribuía un gran dominio al Estado, sino que, también, otros de protección a los derechos particulares, todo lo cual configuraba la reforma entera, la norma completa, y que ésta era la síntesis que se componía de varias proposiciones que no envolvían una unidad individualmente, sino en su conjunto. Así, el Estado era dueño, pero constitucionalmente, los particulares también eran dueños.

Este mismo criterio tuvo su punto crítico al aprobarse la Constitución de 1980, de cuyas normas mineras a veces se coligen conclusiones de análisis sólo aisladas e individuales de las distintas disposiciones que contiene. El análisis inciso por inciso tiene un indudable valor, pero se concluirá en un absurdo o en el error si se prescinde de la unidad que forman todos ellos en conjunto, incluso con las normas generales aplicables a toda especie de propiedad. Para efectos didácticos, es conveniente la explicación pormenorizada de cada disposición, pero la síntesis final es indispensable para concluir la voluntad del constituyente o del legislador.

El inciso sexto del número relativo a la propiedad privada, asegurada por la Constitución, es el que normalmente concita toda la atención, y casi impele al intérprete no habituado a paralogizarse en él. Este establece que "el Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, ... no obstante la propiedad de las personas naturales o jurídicas sobre los terrenos en cuyas entrañas estuvieren situadas". Dos observaciones pueden destacarse: primero, los términos de absoluto, inalienable e imprescriptible con que se califica la propiedad estatal provienen de la ley que, en 1950, reservó el petróleo al Estado, lo que sucedió en una circunstancia en que no se afectaron derechos adquiridos, porque ya habían caducado por efecto de una ley de 1926; en segundo lugar, ese dominio del Estado es contrapuesto expresamente por la Constitución a la propiedad del suelo, que, como un imperativo secular, se adosaba subrepticamente a las minas, y que en 1855, 1874 y en adelante también se había tenido el cuidado de establecer, pero que en 1971 se omitió.

Aparte de encargarse a una ley orgánica constitucional el desarrollo y definición precisa de los derechos privados sobre las minas, los incisos séptimo y octavo establecen que las concesiones se constituirán judicialmente; que el amparo tenderá directa o indirectamente al cumplimiento de la obligación de realizar la actividad necesaria para satisfacer el interés público; que estarán sujetas a caducidad en caso de incumplimiento por causales ya previstas, y que compete a los tribunales ordinarios resolver las controversias que se produzcan. Para culminar, el inciso siguiente señaló que el titular de concesión minera tiene dominio de ella, el cual "está protegido por la garantía constitucional".

El inciso décimo volvió sobre los derechos del Estado y explicó la forma como éste podía actuar respecto de las minas que el legislador no autorizara constituir por los tribunales.

Lo sustancial que proporciona la síntesis radica en que, cualquiera que sea la doctrina por la que se opte para interpretar el dominio del Estado sobre las minas, ahora tan categóricamente calificado, existe para él una limitación que la misma norma radica en otro derecho, que es la concesión judicial, la cual recibe la protección de la garantía constitucional a la propiedad privada. La apreciación completa y unitaria de la norma fundamental concluirá que, cualesquiera que fueren las leyes y los códigos que se dicten, no podría, constitucionalmente, prescindirse de esa notable limitación a la propiedad estatal.

Con todo, hay cuatro aspectos más que explican el alcance de la potestad legislativa en materia de minas.

¿Podría el legislador haber establecido que no existirán sustancias concesibles o que ellas serán en reducido número, o en un número menor a las que ya estaban concedidas? Una disposición transitoria aclaró esta inquietud, y estableció que las concesiones anteriores subsistirán en la nueva legislación, sin perjuicio de que pudie-

ra establecer nuevas normas de extinción. Dado que la concesión está reducida al objeto "sustancia", su eliminación en una concesión, aunque subsistieran otras sustancias, importaría una disminución, una privación que el constituyente no quiso hacer. Esa disposición transitoria debe entenderse cumplida con la legislación minera dictada en 1982 y 1983.

Otra cuestión se refiere a si el legislador podría declarar no concesible una sustancia que actualmente sí lo es. La Constitución establece que corresponde a la ley determinar qué sustancias pueden ser objeto de concesiones, de manera que podría sostenerse la posibilidad legislativa de eliminar algunas de la calidad de concesibles. En realidad, el Estado, mediante el ejercicio de su función de establecer la ley, sí podría transformar una sustancia concesible en inconcesible, pero el efecto de esa declaración sería distinto en el caso de que exista concesión minera de aquella situación en que no la haya. Se presentan aquí dos instituciones jurídicas: el concepto de reserva a favor del Estado y el de privación.

La institución de la reserva, consagrada constitucionalmente por la reforma de 1967, no afecta los derechos adquiridos; la privación, en cambio, se refiere específicamente a éstos y sólo puede operar en virtud de ley que la autorice y mediando indemnización. Como nadie puede ser privado del bien sobre el que recae su propiedad —la sustancia mineral es el bien sobre el cual recae la concesión, el derecho de explotarla—, para que una declaración de no concesibilidad alcance a las concesiones ya constituidas, sería necesario expropiarlas, aunque fuere parcialmente. La posición de que la declaración de inconcesible sería una atribución que el Estado posee para recuperar un objeto que constitucionalmente es suyo, se encuentra con la limitación que la misma Constitución estableció en la concesión minera respecto de la propiedad estatal. En realidad, la declaración de inconcesible que pudiere afectar a una sustancia proviene de la atribución del legislador para impedir la adquisición de nuevas concesiones, no para eliminar la continuación de las existentes. La discusión, en todo caso, será práctica y tendrá valor cuando se trate de afectar sustancias que efectivamente interesan al concesionario.

Cabe plantear también si el régimen de amparo podría ser alterado por una nueva ley orgánica constitucional, y sobre cuál podría ser el criterio legislativo para proteger los derechos adquiridos.

Al igual que en la declaración de no concesibilidad, la potestad estatal tiene amplias posibilidades en materia de amparo y sólo está limitada para el legislador en cuanto a que un nuevo régimen que estatuya debe tender directa o indirectamente a desarrollar la actividad necesaria para satisfacer el interés público. Respecto de las concesiones que se constituyan con posterioridad al establecimiento de un nuevo régimen de amparo, la norma que así se concrete no ofrecería controversia alguna. Distinto es el caso de que se pretenda afectar a las concesiones mineras ya constituidas.

Concerniente a una concesión vigente, la Constitución estable-

ce que su amparo contemplará causales de caducidad para el caso de incumplimiento, pero que, en todo caso, tales causales y sus efectos deben estar establecidos al momento de otorgarse la concesión. Dado que el incumplimiento del nuevo régimen de amparo ocasiona la extinción del derecho por causales establecidas por ley sobreviniente, el acto legislativo de esta naturaleza será objetable por inconstitucional y, no obstante haber salvado un control previo y general del Tribunal Constitucional, sería susceptible de inaplicabilidad por la Corte Suprema.

Es cierto que la experiencia nacional señala varias modificaciones al régimen de amparo. En 1888 se sustituyó el amparo por el trabajo y se estableció el de patente; en 1926 se hizo caducar las escasas concesiones petroleras porque no pudieron cumplir un amparo nuevo y especial; y en 1971 y 1980, se autorizó al legislador para modificarlo. Pero siempre se encargó al legislador que estableciera un plazo para no dañar los intereses del minero e, incluso, la primera alteración se adoptó con el claro propósito de estabilizar los derechos privados.

En relación con la posibilidad de afectar extintivamente los derechos mineros se encuentra la posibilidad de expropiarlos. Esta posibilidad emana de la Constitución, no de la ley orgánica, la cual no ha autorizado su expropiación, sino que sólo ha regulado la forma como el juez se asesorará para determinar el valor de la indemnización en caso de controversia en una expropiación que, eventualmente, pudiere autorizarse. La referencia a la materia era aconsejada por la propia Constitución, que estableció que los derechos del concesionario minero estarían estatuidos en esa ley. Aunque es jurídicamente obvio que uno de los derechos del concesionario es el de ser indemnizado en caso de expropiación, convenía especificarlo en la ley, de manera general por lo demás, porque algunos no se explicaban que hubiere que indemnizar un derecho caducable y que recaer en bienes que también son del Estado.

En realidad, la mina también es objeto de la concesión privada y su privación está sancionada con indemnización por la Constitución. Entonces, era necesario explicar, además, que las facultades que otorga el derecho de concesión no se tienen para ejercerlas mientras la concesión no se expropie, sino que para mientras la concesión dure. Y la duración, al ser indeterminada, sólo va a depender del cumplimiento del amparo. Si éste se ha cumplido, la expropiación debe llevar indemnización por la interrupción definitiva de un derecho patrimonial adquirido. La misma conclusión es válida para el caso de expropiación de un derecho que estuviere sujeto a plazo, pues el acto expropiatorio viene a privar de un derecho que, en tanto el amparo se cumpla y el plazo no venza, existe en el patrimonio de su titular.

Las consideraciones anteriores afirman dos cualidades básicas de la propiedad minera y que han pugnado por mantenerse constantes en diferentes épocas.

La primera apunta a que siempre el derecho ha procurado un estatuto para el minero que compatibilice su actividad con la propiedad territorial. Esta preocupación no es un antecedente meramente histórico, cuya superación por una perseverante legislación permita sostener que es una cuestión tan zanjada que no merezca destacarse más que en una leve referencia introductoria al amplio tema minero. La vigencia de esta nota característica cobra hoy fundamental importancia, porque la Constitución ha explicado expresamente que el derecho estatal sobre las minas es una contraposición a un eventual derecho de los propietarios territoriales; y, por consiguiente, esa fundamentación que el constituyente hizo resalta como elemento significativo para interpretar la propiedad del Estado.

Otra cualidad del sistema de propiedad minera es que éste intenta responder a una inquietud jurídico-política, que entrañan diversas reformas, y que siempre se ha traducido en el cuidado de fortalecer los derechos privados, de protegerlos frente a la eventual arbitrariedad administrativa, cualquiera que sea el calificativo que se asigne a la propiedad del Estado para justificar medidas concretas. Todo esfuerzo ideológico por estatizar de manera global la actividad minera ha culminado siempre por reconocer a los particulares la opción general para explotar las minas.

LIBRO

PEDRO MORANDE:
*"CULTURA Y MODERNIZACIÓN EN AMERICA LATINA"**

Cristian Gazmuri**

I Un Ensayo Polifacético

Como reza el título, el libro de Pedro Morandé es efectivamente un ensayo acerca de la cultura latinoamericana y su relación con la modernización. Pero es más que eso, pues a las ya vastas dimensiones, temporales, espaciales e intelectuales del objeto enunciadas en el título, el autor agrega el tratamiento de otros problemas teóricos fundamentales. Para lograr todo esto, Pedro Morandé se mueve libre y asertivamente haciendo uso de categorías filosóficas, antropológicas, históricas, teológicas y obviamente sociológicas.

La obra constituye formalmente una unidad, pero creo que podemos distinguir en ella dos partes, ligadas por un vínculo —el sacrificio en cuanto categoría cultural central— que, a diferencia del autor, no me parece que baste para integrar al libro en un todo. La parte I comprende los capítulos 1, 2, 3, 11 y 12 y se preocupa propiamente de la realidad cultural latinoamericana, la modernización y la ligazón entre ambas. Esta parte I me parece la de más valor creativo y analítico. La parte II, que comprende los capítulos 4, 5, 6, 7, 8 y 9, consiste en una alambicada especulación intelectual en torno a la categoría de sacrificio y su evolución en el mundo moderno. Me referiré primero a esta parte II para entrar a analizar después la hipótesis central del libro, contenida en la I.

* Cuadernos del Instituto de Sociología U. C. de Chile. Santiago 1984. 181 págs.

** Abogado. Licenciado en Historia, Universidad Católica. M. A. en Historia, Berkeley. Profesor Universidad Católica de Chile. Investigador de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC), Academia de Humanismo Cristiano.

II El Sacrificio como Categoría Cultural Central y su Evolución

Sostiene Pedro Morandé que como consecuencia de la Ilustración (punto de partida de la modernidad) y su tendencia a secularizar y racionalizar la realidad, el acto sacrificial, central en las culturas arcaicas (y en general en todas las pre-modernas) en cuanto ritual de "vinculación esencial del hombre con el orden cósmico" (pág. 91) ha sufrido un cambio primordial. Allí estaría la explicación fundamental (o al menos una de ellas) de las características de la modernidad.

¿Por qué esta importancia concedida al sacrificio al que califica Morandé, citando a Márcele Mauss, de "fenómeno social total"? ¿Por qué transformarlo en pivote de toda cultura, aceptando una definición "mucho más amplia que la que habitualmente utilizan los antropólogos"? (pág. 79). Como dice el propio Morandé, "¿qué propiedad puede tener este fenómeno para tener un alcance tan global y decisivo sobre las restantes instituciones sociales?" ... "Pensamos que el sacrificio está en la base de la constitución social del valor. Tanto a nivel de discurso racional como a nivel de 'eficacia' no discursiva de los símbolos, el sacrificio nos remite a la manera que tiene cada cultura de enfrentar y comprender la contradicción entre la vida y la muerte. Pero, a su vez, esta contradicción es tomada como material simbólico para expresar, por medio de ella, la contradicción entre naturaleza y cultura, es decir, el tránsito de la animalidad a la humanidad y también, finalmente, para expresar la contradicción entre inmanencia y trascendencia y, por tanto, el problema del 'sentido' de la vida humana. Toda representación sacrificial hace experimentar, colectivamente, a quienes participan en ella, el límite acerca de la vida social. Es un acercamiento de lo que es socialmente regulable y manejable al abismo del misterio, del absoluto, de lo que está más allá de toda experiencia y todo ordenamiento normativo" (pág. 77). Ni más ni menos, todo eso sería el sacrificio en cuanto institución. Ahora bien, no cabe duda que esta opinión está fundada en estudios serios acerca del tema (que está siendo objeto de mucha preocupación en la actualidad) pero se echa de menos un mayor trabajo empírico en apoyo de tamañas afirmaciones o, por lo menos, la mención y síntesis de la principal bibliografía al respecto. Por desgracia, Morandé se limita a la referencia al libro de Mauss, y en las notas a mencionar a los trabajos de Jean Cazaneuve *Sociología del rito* y Georges Bataille *Teoría de la religión y Las lágrimas de Eros*.

Pero sea como fuere, después de esa definición, su afirmación de que "la identidad de cada cultura particular depende de la manera que ella exprese u oculte el sacrificio y de las instituciones que cree para administrarlo" (pág. 79) parece perfectamente consecuente.

Sin embargo, obviemos de momento la duda sobre lo que el fenómeno sacrificio en realidad signifique para una cultura y aceptemos la hipótesis de Pedro Morandé. Eso nos permite retornar al pro-

blema central de esta parte II, el carácter y las consecuencias del cambio experimentado por el sacrificio y su relación con la modernidad.

Es así que nuestro autor sostiene que "de ser un acto solemne de la comunidad del que nadie podía sustraerse" y cuyos efectos comprometían a todos necesariamente, ha pasado a ser —por lo menos aparentemente— "una obligación moral que cada persona puede libremente asumir por un acto soberano de su voluntad" (pág. 68). Y así, el sacrificio ya no consiste en "la destrucción física o simbólica de la persona u objeto que representa el papel de víctima, para derivar de esta inmolación un beneficio para la comunidad que se reúne en sacrificio" (pág. 74); el sacrificio en el mundo posterior a la Ilustración "pasa a ser un proceso que se despliega al interior de la conciencia de cada sujeto y que se le presenta como una elección fundada en las probabilidades"; en fin "El sacrificio se convierte ahora en acumulación y ahorro" (pág. 91) y también en consumo, pues afirma Morandé: "contrariamente a la opinión de muchos, pensamos que la sociedad de consumo no es hedonista" (pág. 95). Se consume por imperativo cultural, por sacrificio.

¿Por qué este tránsito? Para explicarlo, nuestro autor recurre a Franz Hinkelammert: la Ilustración habría hecho al mundo de los valores dependiente del de la funcionalidad, el que habría tomado el cariz de natural o de utopía total: "En el orden liberal-iluminismo, el orden natural es a la vez concepto valorativo y concepto de maximización del producto económico" (. . .) "La misma idea de convergencia de los dos planos aparece en el marxismo" (pág. 57).

Este macro fenómeno habría afectado a todas las instituciones sociales, pero especialmente al sacrificio "que, como ninguna otra, explícitamente ha intentado vincular el valor y la funcionalidad en casi todas las culturas conocidas" (pág. 66).

De modo que el sacrificio moderno es doblemente funcional y lo es de manera muy precisa. Introyectado, subjetivizado, transformado en "ahorro ascético" y aun en consumo, pasa a ser la pieza vital para una sociedad organizada sobre la base de la reciprocidad (particularmente socioeconómica) y más concretamente para la propia acumulación de capital: "La sustitución del sacrificio (pre moderno) por la circularidad del intercambio de palabras y del intercambio de bienes y servicios, permite a la sociedad un hecho fundamental: acumular el excedente en vez de destruirlo" (pág. 102) como ocurría en el sacrificio arcaico. Hasta aquí llega con sus conclusiones Pedro Morandé, a pesar de que reconoce que "no es frecuente encontrar estudios acerca del papel que juega el sacrificio en el seno de la sociedad moderna" (pág. 68).

Pero, ¿qué podemos decir nosotros de este desarrollo audaz, asertivo, hipotético y —me parece— fundamentalmente intuitivo? ¿Existe realmente la categoría sacrificio como centro de la sociedad moderna y si existe está ésta transformada en un simple "apoyo ético" al sistema tal cual piensa Morandé?

¿O es todo este desarrollo una colosal, aunque brillante, entelequia, fruto de un voluntarismo exagerado en desarrollar una idea hasta sus últimas consecuencias; siendo así, un ejemplo más del hiperracionalismo, tan frecuente y tan peligrosamente distorsionador, que suele darse en la sociología especulativa?

Planteo la duda; no me creo calificado para entregar sobre esta parte II una respuesta. Para hacerlo requeriría poseer conocimientos profundos en varias disciplinas, los que no poseo. Asimismo, los que nos dedicamos a la historia solemos ser metódicamente más cautos que los sociólogos y me parece que la cantidad de información empírica necesaria para aclarar el problema (que es casi una nueva filosofía de la historia) es difícilmente posible de reunir en toda la vida de un hombre, mal podría intentarlo pues para esta crítica.

Lamento sí, empero, que la línea discursiva central de la hipótesis de Morandé se vea interrumpida (o complementada) por el tratamiento, ultrasintético, de temas no siempre necesariamente conectados con ésta. Vgr.: sus alcances acerca de la transformación, durante el siglo XX, de la guerra y la política en "film"; problema sólo muy tangencialmente conectado con el tema central. Y en relación a este mismo punto, y para terminar, un detalle: la frase (de Clausewitz) mencionada, "la política es la continuación de la guerra por otros medios" (pág. 117) en realidad dice exactamente lo contrario (ver Karl von Clausewitz *De la guerra*; parte 1, ¿qué es la guerra?, N° 24).

III La Modernización y Latinoamérica

Creo que el libro de Pedro Morandé es una obra de interés, aunque polémica y no siempre novedosa, en lo que hemos designado como su parte I.

Se inicia ésta con una aguda crítica a las ideologías (y corrientes sociológicas) de la modernización que hasta el día de hoy se han planteado como solución para los problemas latinoamericanos. Hace ver Morandé que en el discurso y en la práctica el problema de la modernización "hunde sus raíces en los albores del siglo XIX y en la constitución misma de los estados latinoamericanos" (pág. 16) y que no responde a un imperativo de la evolución de nuestra propia cultura, sino que "se presenta, más bien como una imperiosa necesidad de ajuste de su identidad ante el cambio producido en el equilibrio de fuerzas de las potencias europeas" (pág. 16), refiriéndose obviamente al desplazamiento y reemplazo de España como potencia hegemónica.

También hace notar que "durante las décadas del veinte y del treinta surge una generación de intelectuales que se plantea los desafíos del advenimiento de la sociedad de masas" para los cuales "la modernización no era vista (. . .) sólo como un proyecto de sociedad futura, sino también como una necesidad de reconciliación con

la herencia cultural de la colonización hispano-lusitana que en puntos muy fundamentales había sido abandonada en el período de la constitución de los estados nacionales" pues "las repúblicas oligárquicas habían puesto orden y atajado la anarquía del período inmediatamente posterior a la emancipación, pero no habían logrado una nueva síntesis cultural" (pág. 17). De lo que resultó —según esos autores— que la gran mayoría de los latinoamericanos habían quedado al margen de la cultura "oficial"; concluyendo que el único desarrollo posible era uno que rescatara esa identidad negada.

Sin embargo, esta generación no habría dejado huella; apabullada por los intentos desarrollistas de origen sociológico posteriores a la Segunda Guerra Mundial que hicieron del desarrollo funcional, planificado y tecnocrático, la base de sucesivos proyectos históricos para Latinoamérica, retomándose así la línea cultural "ajena" del siglo XIX. Con este nuevo enfoque, a la modernización "se la percibe como una opción tecnológica a disposición de todos los pueblos de la tierra, siempre que ellos mismos tengan la voluntad de desarrollarse y superar los obstáculos que se antepongan a esta opción" (pág. 18). Entre estos obstáculos ha estado la verdadera cultura latinoamericana, menospreciada, y que los modernizadores concibieron como destinada a desaparecer en la medida que debiera subordinarse a la racionalidad de la transformación modernizadora. Vale decir, experimentar el mismo proceso vivido por Europa durante la Ilustración, la subordinación de los valores a la funcionalidad racionalista. La aparición de las sociologías comprometidas (en los 60's) "lejos de solucionar la crisis la rigidizaron" pues sólo habrían representado el paso del lenguaje científico al ideológico.

"La mirada se dirige entonces a la cultura" —continúa Morandé—, "¿por qué razón? Porque la cultura es siempre expresión particular de sujetos o pueblos particulares. La cultura es histórica. No hay culturas abstractas. Todas ellas tienen la referencia espacio/temporal de los sujetos que la constituyen". Siendo así "el primado de la 'racionalidad formal' tecnocrática sólo puede entenderse entonces históricamente como resultado de procesos particulares en culturas particulares" (pág. 24); de allí que esa forma cultural que es la modernidad racional-tecnocrática sea ajena a Latinoamérica, ya que es una etapa de la cultura europea.

Este problema nos conduce rápidamente —siempre siguiendo a Morandé— a la cuestión de la relación entre catolicismo latinoamericano y modernidad, pues la cultura latinoamericana (la verdadera) sería fruto de una síntesis inicial, ocurrida en el siglo XVI, entre la cultura del conquistador y la del indígena. Síntesis que se habría plasmado alrededor del "rito" religioso y de allí la importancia, y la larga disquisición hipotética, acerca del sacrificio, un rito por excelencia.

Este encuentro fundamental alrededor del rito sacrificial habría sido posible porque el catolicismo de los conquistadores era barroco, vale decir, con un rito fortalecido y espectacular tal como

quedó consagrado en el Concilio de Trento. Y como el sacrificio "es el centro de gravedad al que convergen la totalidad de las acciones humanas" (pág. 155), este rito sacrificial católico se transformó en la esencia definitiva de la cultura latinoamericana. Afirma Morandé: "Nunca hubo dificultad de llamar Cristo a alguna divinidad local o incluso reservar ese nombre para la divinidad como tal. Pero que además tuviese que asumirse la historia particular del cristianismo como historia propia, eso sí que representaba una dificultad, a veces insalvable. No obstante, como lo dijimos precedentemente, la especial orientación del catolicismo barroco contribuyó a superar exitosamente esa dificultad" (pág. 154).

Y como "a su vez, la religión —especialmente en su vertiente de religiosidad popular— ha resultado ser, contrariamente a lo esperado por las ciencias sociales basadas en el paradigma modernizante, el 'eslabón más fuerte' y no el más débil de nuestra continuidad cultural y de la resistencia cultural que el tercer mundo ha contrapuesto a las oleadas modernizadoras del norte" (pág. 125) no queda sino intentar otra modernización, a partir de ese ethos cultural que es el auténticamente latinoamericano, vale decir, el "sustrato católico formado en el siglo XVI". Tanto más cuanto esta dimensión central de nuestra cultura aparece como "terreno no conquistado por el vencedor", es decir, por la modernización.

Insiste Morandé en que el quid de la cuestión está en que la síntesis cultural latinoamericana formada en el siglo XVI no es sólo pre moderna sino pre ilustrada. Y como es precisamente de la ilustración donde arrancan los intentos de modernización, éstos no la habrían afectado en su esencia, excepto en el caso de la minoría "criolla" que no logró hacerlos extensivos hacia la base demográfica mestiza del continente. Esta mayoría, hasta el día de hoy, seguirá siendo fiel a la síntesis cultural inicial y de allí el fracaso de las modernizaciones intentadas, artificiales y en definitiva ajenas.

No significa esto que toda modernización sea imposible en América latina sino sólo aquellas que no son conciliables con nuestro ethos cultural: "Si modernidad e ilustración se identifican, entonces el catolicismo latinoamericano es arcaico y la secularización un proceso inevitable que terminará por arrasar ese arcaísmo. Si en cambio, la ilustración y su secularismo es sólo una de las variantes históricas transitadas por la modernidad, el redescubrimiento del barroco y del ethos cultural latinoamericano, además de ser necesario en virtud de nuestra identidad particular, es en sí mismo una posibilidad de descubrir las bases de una modernidad no secularista" (pág. 142).

Sin embargo, Pedro Morandé no nos aclara suficientemente cómo sería concretamente esta modernización "no secularista" salvo una breve y vaga alusión a una diferente concepción del trabajo (pág. 158).

Pero aun cuando el autor no entrega respuestas alternativas a la modernización "que nos viene del norte" la crítica que hace de ella le parece lo suficientemente consistente como para afirmar: "En

Chile hemos tenido la experiencia, en los últimos treinta años, de grupos iluminados que quieren comenzar todo de nuevo, que quieren inventarse una realidad porque no les gusta la que tienen. Una y otra vez han quedado atrapados entre los pliegues de un ritual que ni entienden ni se han preocupado de investigar" (pág. 162). Y concluye Morandé: "Por nuestra parte pensamos que sin la adecuada interpretación del siglo XVI nada podrá entenderse ni del siglo XX ni del XXI".

IV Una Hipótesis Demasiado Hipotética

Ahora bien, más allá de problemas relativos a la fantástica seguridad en afirmaciones como la última transcrita, esta primera parte del libro de Morandé tiene sin duda aspectos sugerentes; además, su llamado a volver a lo nuestro —aunque ya hecho incontables veces—, siempre resulta emotivo, aunque pensamos que estaba mejor expresado en la verba poética de un Jaime Eyzaguirre que en la aridez del sociologismo especulativo. Quizá lo más valioso del trabajo sea su crítica a los intentos de modernización de los años cincuenta y sesenta, al menos parcialmente ajenos a la cultura latinoamericana. Asimismo, no debemos olvidar que el libro es también un mensaje de esperanza. . . aunque sólo falte que esta modernización "diferente" sea definida en su posibilidad de concreción para que esa esperanza sea colmada. En cualquier caso, las ideas planteadas en "Cultura y Modernización en América Latina" constituyen un paso más en la búsqueda de nuestro desarrollo histórico en torno a lo propio.

Sin embargo, también esta parte del libro puede ser objeto de críticas concretas:

- 1 Toda la hipótesis acerca de Latinoamérica, su pasado, presente y futuro (siglo XXI) deja de tener valor si la categoría cultural sacrificio no tiene la importancia desmesurada que le concede Pedro Morandé: ya no podría explicarse la cultura latinoamericana en virtud de su síntesis inicial en torno al rito sacrificial, propio del catolicismo barroco.
- 2 Pero aun si aceptamos la idea de sacrificio propia del autor y de sus mentores, queda siempre la duda de si esa síntesis ocurrió realmente como éste pretende que fue. El ensayo que comentamos no nos aporta pruebas históricas, o científicas de cualquier tipo, que sirvan de base empírica para sus afirmaciones. Simplemente no se mencionan hechos ni testimonios, aun cuando, por otra parte, se citen monografías de indudable autoridad. Pero, y tomando en cuenta que más de una vez reconoce Morandé sus palabras como provisionarias, yo diría que resultan demasiado provisionarias para constituir un análisis y un aporte fundamentales.

- 3 Además me parece dudoso que la cultura latinoamericana haya podido permanecer "anclada" en torno al rito sacrificial, católico, barroco, por más de cuatro siglos. La cultura es algo dinámico que va incorporando siempre nuevos elementos, se mueve con la historia; el propio Morandé reivindica ese carácter histórico de la cultura, pero historia es cambio. Siendo así, ¿por qué la síntesis cultural plasmada en torno al catolicismo ritual del siglo XVI no habría de haber evolucionado? Por una parte —como lo reconoce Morandé— esa síntesis evolucionó a nivel de las élites criollas que asimilaron la ilustración. Pero aun cuando la masa mestiza no asimilara ese legado, no podemos decir lo mismo de los elementos culturales que nos llegaron de Europa en los siglos XIX y XX y que se extendieron en la medida que crecía el alfabetismo. Así, fueron incorporados, primero, el positivismo entre los sectores medios, después diversos fermentos ideológicos como el conocimiento fruto de la técnica, en sus múltiples dimensiones y alcances, entre las masas urbanas y luego campesinas e indias, sin duda alterando esa cultura mestiza que —supongamos— habría permanecido detenida durante los siglos coloniales y gran parte del XIX. Hacia 1984, con radio, TV, prensa escrita y alfabetismo mayoritario, resulta difícil pensar que aún la cultura de la masa latinoamericana gira exclusivamente en torno al rito sacrificial, en su forma original, que sería la base intocada de su ethos cultural. Creo que, por el contrario, más bien cabría pensar que esa síntesis original, si es que se produjo con la solidez que sostiene Pedro Morandé, ha venido enriqueciéndose —o empobreciéndose— pero en todo caso evolucionando, de modo que reducir a ésta la esencia de la cultura latinoamericana tiene mucho, me parece, de voluntarismo.
- 4 La misma idea de la síntesis inicial tal como la presenta Morandé aparece como una abstracción hinchada artificialmente; pues, si bien uno de los dos elementos constitutivos, el hispano-lusitano y su aporte, el catolicismo barroco, aparece como bastante homogéneo, no ocurre lo mismo con el otro. La síntesis en cuestión se habría realizado con culturas que eran muy diferentes entre sí, ya fuera en sus elementos definitorios, como en el grado de evolución. Poco de común parece haber habido entre la cultura Maya, tal como era en el siglo XVI, casi tan avanzada como la hispana en muchos aspectos, y la de los indios jíbaros o la de los mapuches. Siendo así ¿es posible que la síntesis haya sido la misma o muy similar en toda América?, ¿o habría que incorporar a este ensayo un análisis más matizado?
- ¿Y cómo insertar en la tesis de la síntesis inicial en torno al ri-

to católico barroco países como la Argentina, cuya población es mayoritariamente heredera, biológica y culturalmente, de una inmigración que se remonta a no más de cien años, muchas veces menos, y que no pueden haber participado de la cultura de la síntesis? Una duda parecida se nos presenta en relación a la integración del elemento africano, llegado a América en su gran mayoría después del siglo XVI y portador a su vez de culturas muy diferentes a las indoamericanas. Es cierto que estos inmigrantes pueden haber llamado "Cristo" a sus antiguas divinidades y sin aceptar la "historia" cristiana, incorporar sus formas rituales. Si fuera así, con todo, todavía cabría preguntarse si una convergencia en las "formas" del rito puede constituir el fundamento de una cultura común.

- 5 ¿Significa la adopción por Indoamérica del rito barroco, que no hubo otros elementos de ese encuentro primigenio que también marcaron la cultura de la síntesis? La historia, y esta vez con pruebas, nos señala fenómenos como la existencia de un Potosí, como la devastación de Tenochtitlán, como el desastre demográfico centroamericano, como la imposición del Estado Español en las Indias, todos de tal magnitud que nos inducen a pensar que esa síntesis cultural inicial —por muy importante que pueda ser el rito sacrificial en toda cultura— tuvo otras dimensiones concretas que también la marcaron indeleblemente quizá hasta el día de hoy. Vgr. en la estructura de clases, las mentalidades predominantes, etc.

En fin, las dudas en torno a este problema podrían multiplicarse como, por ejemplo, preguntarse con cifras y datos en la mano si la modernización en Latinoamérica realmente ha fracasado tan estrepitosamente. Pero, en síntesis, creo que Pedro Morandé cayó en lo que Marc Bloch definió como "el ídolo de los orígenes", concluyendo que: "un fenómeno histórico (como la cultura latinoamericana del presente) nunca puede ser explicado en su totalidad fuera del estudio de su momento. Esto es cierto de todas las etapas de la evolución. De la etapa que vivimos como de todas las demás. Ya lo dijo el proverbio árabe antes que nosotros 'los hombres se parecen más a su tiempo que a sus padres' ".¹

Ahora bien, esta idolatría de los orígenes, transformada eventualmente en ideología, puede tener consecuencias sociales imprevisibles. No me refiero sólo a que dé nacimiento a un nuevo (o renovado) integrismo, sino que además —como la hipótesis tiene pretensiones socio-políticas— pueda conducir hacia la fetichización de formas concretas del pasado y no acceder así a modernidad alguna,

1 Marc Bloch: *Introducción a la historia*. F. C. E. México, 1963, pág. 27 y sigs.

ni propia ni ajena. Fue quizás el caso de Jaime Eyzaguirre citado tan elogiosamente por Morandé.

¿Terminará nuestro autor como ideólogo integrista? Cuesta creerlo, pero la dirección de su nueva orientación ideológica, por el momento, apunta en esa dirección.

Para terminar siempre queda la duda de si es posible otra Modernidad. La modernidad es un producto de la historia y no obedece a un intento voluntarista; se produjo por la confluencia de centenares de elementos que en cierta época plasmaron una cultura, más allá de la voluntad de uno o muchos hombres. Es así que, si en Latinoamérica la síntesis cultural inicial no derivó espontáneamente hacia su "propia" modernidad, quiere decir que no tenía la potencialidad para hacerlo. En este sentido, creo que se dio y se da lo que Morandé avizora como posibilidad: la síntesis inicial fue un fenómeno propio de su tiempo e intentar revivirlo ahora para continuarlo es aferrarse a un arcaísmo. De no ser así, ¿dónde surgen las posibilidades de concretar esa herencia en instituciones reales? Ciertamente no del ensayo de Pedro Morandé.

Sin embargo, no pretendo con esta crítica —insisto— afirmar que el libro que comento no tiene valores. Todas las hipótesis audaces y que además se presentan de manera provisoria tienen vacíos y fallas, incluso errores. Hay que apreciarlas pues por lo que aportan y no por estas deficiencias. En este sentido algunas de las ideas de Pedro Morandé abren un amplio campo de trabajo y de renovación en nuestro estudio de América que sin duda es hoy especialmente necesario. Pero es sólo un aporte inicial.

DOCUMENTO

ESTADO BENEFACTOR E INFLACIÓN CRÓNICA*

Wilhelm Röpke**

El desmesurado crecimiento del Estado es percibido por una amplísima corriente de pensamiento social, económico y político como una importante restricción a la esfera de la libertad personal y, por ende, como

* Este trabajo corresponde al capítulo IV del libro *A Humane Economy* de Wilhelm Röpke. La obra fue publicada originalmente en Suiza bajo el título *Jenseits von Angebot und Nachfrage*, en 1958. La primera traducción al inglés apareció en 1960 con el sello editor de Henry Ragnery Co., Chicago, y ha servido de base para la versión en español del texto seleccionado. Se publica con la debida autorización.

** Wilhelm Röpke (1899-1966) es considerado el principal teórico de la doctrina de la economía social de mercado, que se implementara en Alemania Federal en los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial y que dio origen al llamado "milagro alemán". El Ministro de Economía y luego Canciller de esa época, Ludwig Erhardt, dijo de él: "Mis propios esfuerzos para llegar a una sociedad libre difícilmente sean suficiente muestra de gratitud hacia quien tanto influyera en mi posición y en mi conducta".

Röpke se doctoró en Ciencias Políticas por la Universidad de Marburgo en 1921. Posteriormente desempeñó importantes tareas como profesor y asesor en materias económicas. Exiliado en 1933 enseñó en la Universidad de Estambul, y creó y dirigió el Instituto de Estudios Económicos. Luego se instaló como profesor en el Instituto de Estudios Internacionales de Ginebra. Fue miembro y presidente de la Sociedad Mont-Pelérin. Es autor de muchos libros y artículos. Entre ellos destacan *Introducción a la Economía Política*, trad. de José María Jimeno, Madrid: Unión Editorial, S. A., 1974 (basada en la décima edición alemana, 1966, revisada por el autor); y *Más allá de la oferta y de la demanda*, trad. Marciano Villanueva Salas, Madrid, Unión Editorial, S. A., 1979. El presente artículo está tomado de la versión en inglés de *Jenseits von Angebot und Nachfrage*, 1958, Cap. IV, libro publicado bajo el título *A Humane Economy: the Social framework of the free market*, Chicago: Henry Regnery Company, A Gateway Edition, 1971.

amenaza a las instituciones de la sociedad libre. Esta preocupación, originalmente planteada por el llamado neo-liberalismo, está siendo compartida por un espectro cada vez mayor de ensayistas y pensadores, entre los cuales se cuentan incluso severos críticos del sistema capitalista.

Como exposición sistemática de los riesgos que entraña la hipertrofia del aparato estatal en las sociedades occidentales modernas, el capítulo que Wilhelm Röpke dedicó en su libro *A humane Economy* al Estado benefactor y al efecto económico que le es consubstancial, la inflación crónica, es un texto fundamental. El autor no sólo propone un marco conceptual claro para encuadrar las actividades estatales en el ámbito que les corresponde sino que también desarrolla interesantes reflexiones sobre el debilitamiento de las energías que a nivel individual y social comporta la institucionalización del estatismo.

El comunismo no constituye un peligro inmediato para los países del mundo occidental libre, ni alza su cabeza entre nosotros el espectro del totalitarismo, por grande que sea la amenaza de paulatina corrupción interna y de ataque inescrupuloso desde el exterior. Tampoco la economía cabalmente planificada y la socialización generalizada, ni el Estado totalitario que forzosamente las acompaña, son fines que logre movilizar con éxito a las grandes masas del electorado. Lo que amenaza desde adentro la estructura de nuestra economía y de nuestra sociedad es otra cosa: las enfermedades crónicas que se extienden en secreto y por ello son tanto más malignas. Es difícil averiguar sus causas y su verdadera índole se oculta al observador superficial o desprevenido; ellas tientan a los individuos y a los grupos con ventajas inmediatas, en tanto que sus fatales consecuencias tardan mucho en manifestarse y se dispersan en un amplio radio. Por esto, precisamente, es que cabe temer tanto a estas enfermedades.

Entre estos lentos cánceres de nuestra economía y sociedad occidentales se destacan dos: el avance al parecer incontenible del Estado de beneficencia o Benefactor y la erosión del valor del dinero, lo que se denomina inflación reptante. Existe entre ambos un estrecho vínculo nacido de sus causas comunes y de su refuerzo recíproco. Los dos se inician lentamente, pero al poco tiempo el ritmo se acelera hasta que cuesta detener el deterioro, lo cual multiplica el peligro. Si los afectados supieran lo que les aguarda al final, tal vez se detendrían a tiempo. La dificultad estriba en que es extraordinariamente difícil lograr que se oiga la voz de la razón mientras todavía es tiempo. Los demagogos sociales emplean las promesas del Estado Benefactor y de la política inflacionaria para seducir a las masas y cuesta advertir a la gente de modo convincente acerca del precio que todos habrán de pagar al final. Tanto mayor razón para que aquellos cuya visión es más equilibrada y extensa

redoblen sus esfuerzos por desengañar a los demás, sin atender a los violentos ataques de los demagogos sociales, poco escrupulosos para escoger sus medios, y de los funcionarios del propio Estado Benefactor.

Otra característica común del Estado Benefactor y de la inflación crónica es que ambos fenómenos demuestran, en forma clara y aterradora, de qué manera ciertas fuerzas políticas socavan los cimientos de una economía y una sociedad libres y productivas. Ambos son el resultado de opiniones masivas, reclamaciones masivas, emociones masivas y pasiones masivas, y a ambos los dirigen esas fuerzas en contra de la propiedad, la ley, la diferenciación social, la tradición, la continuidad y el interés común. Los dos convierten al Estado y al voto en medios para hacer que una parte de la comunidad avance, a expensas de las otras, hacia donde la mayoría del electorado empuja por la fuerza de su solo peso. Los dos son expresión de la disolución de aquellos principios morales firmes que antaño se aceptaban como incuestionables.

Límites y Peligros del Estado Benefactor

Hay, con todo, diferencias considerables entre el Estado Benefactor y la inflación crónica. Contra la inflación la única actitud correcta es el rechazo resuelto y airado; la menor desviación de esta conducta está mal. En cambio, el concepto del Estado Benefactor comprende muchas cosas que no se pueden rechazar de plano simplemente. Nuestra preocupación es, pues, no sólo la de condenar el Estado Benefactor como tal sino la de determinar sus límites y peligros. Debemos observar la máxima de que todo economista deseoso de estar a la altura de sus responsabilidades debe decidir con cuidado a cuál lado apoya.

No puede haber ninguna duda de que la época en que el Estado Benefactor necesitaba nuestra ayuda y defensa ya pasó. No es probable que falte el mínimo indispensable de previsión organizada por el Estado, en esta era de democracia masiva, de poderes sociales robustos, de igualitarismo desenfrenado y de "robo por votación" casi habitual. Asimismo, es más que probable que ese mínimo exceda peligrosamente, con perjuicio del pueblo, la salud de la sociedad y la fuerza de nuestra economía. No cabe titubear, pues, acerca de cuál lado debemos apoyar con la fuerza que podamos poseer. Son los límites y peligros del Estado Benefactor, y no sus ventajas cada vez más dudosas, los que exigen nuestra atención crítica.

Es indudable que desde 1945 ha ocurrido un cambio notable en todos los países. Las palabras "Plan Beveridge" deben bastar para recordar aquella época, hace más de un decenio, cuando muchos círculos recibieron con entusiasmo la idea que encontraba en el Plan

Beveridge su expresión más interesante.¹ Tanto legos como expertos pensaban entonces que el futuro de la postguerra pertenecía a ese "Estado Benefactor". De hecho, en todas partes, y en especial en los países en que dominaban exclusiva o principalmente influencias socialistas, se hicieron esfuerzos para crear semejante Estado Benefactor garantizada y de igualación de ingresos. Prestaron ímpetu adicional a la tendencia los pronósticos errados que dieron alas al temor de una gran ola de desempleo después de la guerra.

El entusiasmo se ha disipado en todas partes, incluso en Gran Bretaña y los países escandinavos. El ideal del Estado Benefactor ha cedido el paso a su práctica cotidiana. La desilusión y el desengaño, aun las dudas y la amargura, se van extendiendo y se alzan voces de crítica que no pueden pasar inadvertidas.² Pocos pueden cerrar todavía los ojos ante el contraste entre los éxitos extraordinarios de un orden social y económico que se apoya en las fuerzas reguladoras

- 1 Hay un extenso análisis del Plan Beveridge en mi libro *Civitas Humana* (Londres, 1948), 142-48. En su obra *Full Employment in a Free Society* (Londres, 1944), el creador de este famoso plan, mediante el cual Gran Bretaña se convirtió en modelo del Estado Benefactor, contribuyó mucho, posteriormente, a complementar la ideología igualitaria del Estado Benefactor con la ideología de este inflacionario "pleno empleo". Véase la crítica pertinente del segundo Plan Beveridge en Henry C. Simons, "The Beveridge Program: An Unsympathetic Interpretation", *Journal of Political Economy* (septiembre 1945), reproducido en *Economic Policy for a Free Society*, 277-312; Lionel Robbins, *The Economist in the Twentieth Century* (Londres, 1954), 18-40. Ambos críticos llegan a la conclusión correcta, hoy confirmada por los hechos, de que la política de pleno empleo que propiciaba Beveridge tiene que conducir a la inflación. Es gran mérito de Lord Beveridge que él mismo, más tarde, franca y reiteradamente, criticó el desarrollo que su primer plan puso en movimiento. En su obra posterior, *Voluntary Action* (Londres, 1948), por ejemplo, tuvo ocasión de mostrar la ayuda voluntaria de grupo en su aspecto correcto. Con todo, parece que nunca se dio cuenta cabal del papel tan grande que desempeñó en el desarrollo que criticaba. No hace mucho declaró francamente en una conferencia que la inflación estaba destruyendo los ahorros que había guardado para su ancianidad; podría ocurrir, por tanto, dijo, que viviera más de lo que sus medios se lo permitieran. Pero parece que no ha comprendido que buena parte de la responsabilidad por esta inflación, que devora sus ahorros y amenaza sus últimos años despreocupados, es obra de su creación, junto con el empleo excesivo, también objeto de sus alabanzas. Aparece como la patética figura del hombre que no sabe que él mismo cortó la rama sobre la cual se sentaba.
- 2 Colin Clark, *Welfare and Taxation* (Oxford, 1954); A. C. Pigou, "Some Aspects of the Welfare State", *Diógenes* (julio 1954); Bertrand de Jouvenel, *The Ethics of Retribution* (Cambridge, 1951); Hans Willgerodt, "Die Krisis der sozialen Sicherheit und das Lohproblem", *Ordo. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* (Washington, 1955), 145-87.

y estimulantes del mercado y de la libre empresa, por un lado, y, por el otro, los resultados de una redistribución constante del ingreso y la riqueza en aras de la igualdad. Es un contraste que a la larga se hace intolerable. Una u otro tendrá que ceder: la sociedad libre o el moderno Estado Benefactor. En las palabras de otro distinguido economista británico, Lionel Robbins, hombre que mide con cuidado lo que dice, "la sociedad libre no se ha de edificar sobre la envidia".³

Lo curioso es que este hinchado Estado Benefactor nuestro es en realidad un anacronismo. La asistencia pública organizada en beneficio de los económicamente débiles tuvo origen e importancia en un período determinado de la historia económica y social, el período entre la sociedad preindustrial y la sociedad industrial avanzada de hoy, cuando el antiguo patrón social se deshizo y el individuo, privado de su apoyo, se convirtió en desvalido proletario. Se creó así un vacío y surgió la necesidad de ayuda y asistencia, la que difícilmente se hubiera podido costear sin fondos públicos, a pesar de la caridad privada. La paradoja está en que hoy en día el moderno Estado Benefactor lleva al exceso el sistema de ayuda masiva organizada por el Estado precisamente en un momento en que los países económicamente avanzados han salido en gran medida de aquel período de transición y en que, por tanto, las potencialidades de autoayuda voluntaria, por parte del individuo o del grupo, están muy acentuadas.

La ayuda a las masas organizada por el Estado es sencillamente la muleta de una sociedad lisiada por el proletarismo, un recurso adaptado a la inmadurez económica y moral de las clases que surgieron de la descomposición del antiguo orden social. Este recurso fue necesario mientras los obreros de las fábricas, en su mayoría, fueran demasiado pobres para ayudarse solos, estuvieran demasiado paralizados por su situación proletaria para ser previsores y demasiado desligados de la antigua estructura social para contar con la solidaridad y ayuda de las pequeñas comunidades auténticas. Podemos prescindir de él en la medida en que tengamos la esperanza de vencer aquel ignominioso período de proletarización y desarraigo.

En la medida, pues, en que los países avanzados han salido de esta fase y pueden contar con un grado normal de previsión individual, el principio del Estado Benefactor ha perdido su razón de ser. Cuesta comprender por qué el Estado Benefactor crece con tal exuberancia precisamente ahora que ha perdido tanto de su carácter ur-

3 Lionel Robbins, "Freedom and order", en *Economics and Public Policy* (Washington, 1955), 152. Un poco antes, Robbins dice: "En una sociedad en que el incentivo y la asignación dependen de la empresa privada y del mercado, una redistribución continua del ingreso y de la propiedad en beneficio de un modelo de igualdad, o de algo que se aproxime a la igualdad, es casi una contradicción."

gente. Se suele mirar como progreso lo que seguramente deriva su origen y significado de las condiciones de un período de transición, casi terminado, en el desarrollo económico y social. Y se olvida que, al contrario, si hemos de tomar en serio el respeto por la persona humana, debemos medir el progreso por el grado en que se puede pretender que las grandes masas del pueblo se mantengan con sus propios recursos y bajo su propia responsabilidad, mediante el ahorro y el seguro, y las múltiples formas de ayuda voluntaria de grupo. Esto únicamente es lo que cabe, en último término, a hombres libres y maduros: ellos no deben recurrir constantemente al Estado en busca de una ayuda que, al cabo, sólo se podrá sacar del bolsillo de los contribuyentes o de las restricciones que la devaluación del dinero impone a sus víctimas.

¿Hemos de hablar de progreso si aumentamos continuamente el número de personas a las que hay que tratar como menores de edad y que por ende han de permanecer bajo la tutela del Estado? ¿Acaso no es progreso, por el contrario, si las grandes masas del pueblo cumplen la mayoría de edad en términos económicos, gracias a sus ingresos crecientes, y se hacen responsables de ellas mismas, de manera que podamos disminuir el Estado Benefactor en lugar de inflarlo más y más? Si la ayuda organizada por el Estado es la muleta de una sociedad tullida por el proletariado y la masificación, entonces debemos dirigir todos nuestros esfuerzos a tratar de manejarnos sin esa muleta. Éste es el verdadero progreso, desde cualquier punto de vista que se le mire. Se le puede medir por el grado en que logremos ensanchar constantemente el campo de la previsión individual y de grupos voluntarios a expensas de la previsión pública obligatoria. En igual medida venceremos también la proletarianización y la masificación, además del peligro permanente de degradar al hombre a la condición de obediente animal doméstico en los gigantescos establos del Estado, a los cuales nos arrean y donde nos alimentan más o menos bien.

Contra este punto de vista se oye a veces la objeción de que si bien es cierto que el mejoramiento económico ha disminuido las necesidades de las masas en cuanto a ayuda pública, el aflojamiento de los vínculos familiares ha acrecentado esas necesidades. No se puede negar que los vínculos familiares se han aflojado. No obstante, podemos preguntar si la necesidad de ayuda de las masas no habrá disminuido, debido a los mayores ingresos, mucho más de lo que ha aumentado debido al aflojamiento de los vínculos familiares. En segundo lugar, podemos observar que no hay razón alguna para que debamos simplemente aceptar la disolución de la familia y de la solidaridad familiar. Hace poco, una diputada de la Cámara de los Comunes describió en forma conmovedora la situación de su padre para demostrar cuán insuficiente es todavía el Estado Benefactor. Pero esto no prueba la necesidad urgente de ayuda pública;

sólo ofrece un indicio alarmante de la desaparición de los sentimientos naturales en el Estado Benefactor. En el hecho, la dama de marras recibió la única respuesta correcta cuando un colega del Parlamento le dijo que debía sentir vergüenza si a su padre no lo cuidaba adecuadamente su propia hija.

El moderno Estado Benefactor, que a la luz de estas reflexiones aparece como un anacronismo, sería incomprendible si no tomáramos en cuenta el hecho de que ha cambiado de significado. Su propósito esencial ya no es el de ayudar a los débiles y desvalidos, cuyos hombros carecen de fuerza suficiente para cargar con la vida y sus vicisitudes. Tal propósito va retrocediendo, incluso con frecuencia en desmedro de los más desvalidos. El Estado Benefactor de hoy no es simplemente una versión mejorada de las antiguas instituciones de seguro social y asistencia pública. En un número cada vez mayor de países se ha convertido en herramienta de revolución social en procura de la mayor igualdad posible de ingresos y de riqueza. El motivo dominante ya no es la compasión sino la envidia.⁴

Tomar ha llegado a ser al menos tan importante como dar. En ausencia de una cantidad suficiente de personas auténticamente necesitadas, es preciso inventarlas, de modo que la nivelación de la riqueza hacia abajo, hasta un promedio normal que satisfice las injusticias sociales, se pueda justificar con frases moralizantes. El lenguaje del antiguo gobierno paternal sigue en uso, lo mismo que sus categorías, pero todo ello se está convirtiendo en una pantalla que

- 4 Helmut Schoek, "Das Problem des Neides in der Massendemokratie", en *Masse und Demokratie*, 239-72.
- 5 "El odio que el hombre siente por el privilegio aumenta a medida que los privilegios se tornan más escasos y menos considerables, de manera que las pasiones democráticas arderían, al parecer, con más fiereza justamente cuando tienen menos leña. Ya he señalado la razón de este fenómeno. Cuando todas las condiciones son desiguales, ninguna desigualdad es tan grande que ofenda la vista, en tanto que en medio de una uniformidad general la menor disimilitud resulta odiosa; cuando más completa es la uniformidad, más insoportable se hace el espectáculo de esa diferencia. De aquí que sea natural que el amor a la igualdad se acreciente constantemente junto con la propia igualdad, y que deba crecer por lo que la alimenta. Este odio que nunca muere, que está siempre ardiendo, que levanta a los pueblos democráticos en contra de los menores privilegios, es especialmente favorable a la concentración paulatina de todos los derechos políticos en el representante del Estado solamente. El soberano, puesto que está necesaria e incontestablemente por encima de todos los ciudadanos, no excita la envidia de éstos, y cada uno piensa que priva a sus iguales de las prerrogativas que concede a la corona." (Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, Vol. II, Libro IV, Capítulo 3, pág. 205. El destacado es mío.)

oculta la nueva cruzada en contra de todo lo que ose exceder el promedio, ya sea en ingresos, riqueza o desempeño. La meta de esta revolución social no se cumple hasta que todo esté reducido al mismo nivel, y las pequeñas diferencias que subsisten dan aún mayor motivo para el resentimiento social; en cambio, es imposible imaginar una situación en la que el resentimiento social ya no encuentre de qué aferrarse. En tales condiciones no puede haber un fin previsible a este estado de cosas, mientras no se reconozca la adocenada filosofía subyacente del moderno Estado Benefactor y se la rechace como uno de los grandes errores de nuestro tiempo.⁵ Las malas consecuencias, cada día más evidentes, del Estado Benefactor, entre ellas la inflación crónica, deberían ayudar a hacernos recapacitar.

Hay diversos enfoques posibles para tratar de definir más exactamente el cambio revolucionario del cual el Estado Benefactor es una expresión. Podríamos decir, por ejemplo, que es el resultado de un desarrollo en tres etapas durante los últimos cien años, comenzando con la etapa de la ayuda individual graduada de acuerdo a las necesidades verdaderas, pasado por el seguro social público, y terminando en la actual etapa de previsión universal que todo lo abarca. Otra interpretación se relaciona con la anterior. Según ella, la primera etapa fue de asistencia y estaba destinada a autoliquidarse tan pronto como fuera posible; seguía la idea de que la ayuda estatal debía llegar a ser una institución permanente, aunque selectiva, a la que se recurriría sólo en casos bien definidos. La última etapa es la del principio revolucionario de hoy, el cual convierte al Estado en una bomba de ingresos que trabaja día y noche, con tubos y válvulas, con flujos de succión y de presión, tal como la describió, hace más de diez años, su inventor, Lord Beveridge.

Por donde se le mire, la índole revolucionaria de esta última etapa es evidente. Todo un mundo separa a un Estado que ocasionalmente salva de la destitución a algún infortunado, de otro en que, en nombre de la igualdad económica y acompañado por el deterioro progresivo de la responsabilidad personal, se chupa constantemente una buena parte del ingreso privado con la bomba del Estado Benefactor, la que lo desvía, con considerables pérdidas por fricción. Todo entra en la misma olla, todo sale de la misma olla: tal viene a ser lo ideal. Como lo dijo sarcásticamente un astuto crítico británico: "Todo ha de ser igual y gratuito. . . menos los impuestos progresivos con los cuales se financia todo." (Walter Hagenbuch, en *Lloyd's Bank Review* (julio, 1953), pág. 16.)⁶

El viejo y sano principio, conservador y filantrópico, de que aun los más pobres deben tener algo con qué contar, se ha trocado por otro muy distinto: la socialización creciente del uso del ingreso, apoyada en la teoría niveladora del Estado, de que toda ampliación

de los servicios sociales para las masas es un hito de progreso. Como en tal sistema la necesidad personal auténtica, tal como se la identifica caso por caso, deja de ser el patrón de la ayuda, resulta, como lo hemos dicho, que los más pobres y débiles frecuentemente salen perdedores. El carácter inequívocamente colectivista del Estado Benefactor conduce, en el caso extremo, a aquello que otro crítico británico, Colm Brogan, ha dado en llamar el Estado de la mesada. Es un Estado que priva a las personas del derecho a disponer libremente de sus ingresos y se los quita por medio de impuestos, y que, en cambio, luego de descontar los costos administrativos extraordinariamente elevados del sistema, se encarga de la responsabilidad de satisfacer las necesidades más esenciales, ya sea por entero (como es el caso de la educación o de la atención médica) o en parte (como es el caso de la vivienda o alimentación subvencionada). Lo que al último conservan las personas de sus ingresos es una mesada, dinero que se gasta en las pollas del fútbol o de la televisión.

- 6 Hay un análisis de la demanda de igualdad y todas sus consecuencias en mi libro anterior *Mass und Mitte*, 65-75. Sigo partidario de esa crítica y también de mis serias inquietudes acerca de aquella forma de igualdad, sutil y por ello muy tentadora, a la que se ha dado en llamar igualdad de oportunidades. Los argumentos que entonces presenté parecerían suficientemente convincentes, en particular el argumento de que sería totalmente arbitrario procurar la igualdad de oportunidades solamente en asuntos susceptibles a la acción niveladora del Estado, en tanto que hay que aceptar la desigualdad en otros campos: salud desigual, inteligencia desigual, carácter desigual. Si las oportunidades han de ser realmente iguales, por tanto, las condiciones materiales (el ingreso y la riqueza de los padres del niño) deben medirse en dosis tales que sumadas a las condiciones no materiales y no igualables den la "oportunidad igual". Supongamos que un niño tiene mala salud, pero sus padres pueden, al menos, equiparlo con condiciones materiales mejores para la lucha por la vida. Ahora bien, ¿qué justificación posible habría para privarlo incluso de ellas? ¿No deberían los otros alegrarse de haber heredado un estómago sano, un corazón fuerte o nervios de acero? ¿Cómo se va a calcular todo aquello? Desde este punto de vista la redistribución incesante que presupone la estricta igualdad de oportunidad, aparece aún más indignante de lo que es en todo caso. Además, si es justo que un hombre posea propiedad privada (y los defensores de la igualdad de oportunidad, afortunadamente, no llegan al extremo de negarlo), ¿por qué ha de ser injusto que sus hijos se beneficien de ella? Puedo hacer lo que se me antoje con mi ingreso y riqueza: comprar un televisor, adquirir un automóvil de lujo, viajar alrededor del mundo; sólo una cosa no puedo hacer: dar a mis hijos la mejor y más cuidada educación. Por lo demás, en el próximo capítulo veremos que el clamor por la igualdad de oportunidades corresponde a una idea extrema del liberalismo según la cual conviene que haya una carrera incesante de todos por todo. Surge la interrogante: ¿en virtud de qué derecho ha de detenerse esta carrera en las fronteras nacionales?

Hace cien años Heinrich Heine resumió en los versos siguientes el ideal de un epicureísmo igualitario y colectivista:

Frutos dulces para todos,
 las vainas entreguen su don;
 con gusto los cielos dejamos
 al ángel y al gorrión.⁷

Los "frutos dulces para todos" se han cumplido, gracias a una socialización de la vida que Heine habría aborrecido, pese a sus coqueteos teóricos con el socialismo. Que ellos compensen aquello que Heine con irreverencia llama "los cielos" es asunto distinto y muy dudoso.

La situación que los principales países del Estado Benefactor ya han alcanzado y que los demás persiguen coincide asombrosamente con la visión que un contemporáneo de Heine, Alexis de Tocqueville, entregó en su obra clásica *Democracia en América*: "(El Estado) cubre la superficie de la sociedad con una red de pequeñas reglas, menudas y uniformes, que ni las mentes más originales ni los caracteres más enérgicos pueden penetrar para alzarse por encima de la muchedumbre. La voluntad del hombre no se destruye sino que se suaviza, se pliega y se dirige; raras veces se obliga a alguien a actuar, pero a todos se les frena constantemente en su acción. Un poder semejante no destruye la vida sino que la impide; no es tiránico con el pueblo, sino que lo comprime, lo enerva, lo apaga y lo atonta, hasta que cada nación queda reducida a poco más que un rebaño de animales tímidos e industriosos, donde el gobierno es su pastor." (Vol. II, libro IV, Capítulo 6, pág. 319.) Hace poco un distinguido socialista alemán aventuró la observación (en un artículo del *Deutsche Rundschau*) de que, gracias al desarrollo del Estado Benefactor, la "humanización del Estado", la noble aspiración de Pestalozzi, iba cediendo, incluso más acá de la Cortina de Hierro, a la "estatización del hombre".

Tal es el carácter revolucionario del moderno Estado Benefactor. Sus huellas están por doquier. Una de ellas es la extensión al parecer irresistible de la previsión pública a clases cada vez más amplias que, si las dejaran tranquilas, se mantendrían por cierto solas, pero que ahora se encuentran bajo la tutela del Estado. Otra particularidad del Estado Benefactor moderno, íntimamente ligada a su naturaleza, es también notable. Antiguamente, como ya lo dijimos, la asistencia pública estaba dirigida a servir de sustituto temporal y subsidiario de la propia mantención y en tal calidad tenía por obje-

7 Heinrich Heine, *Deutschland*, Kaput I. Debería ser evidente que el utilitarismo y epicureísmo colectivos de la ideología del Estado Benefactor están estrechamente ligados a la desaparición de la creencia en la trascendencia y la inmortalidad. Cf. Aloys Wenzl, *Unsterblichkeit* (Berna, 1951).

to asegurar sólo cierto mínimo; hoy los servicios públicos son cada día más habituales, a menudo con la intención apenas velada de cumplir normas máximas, incluso de lujo. Sea como fuere, nada es tan caro al corazón de los nuevos ideólogos del socialismo fiscal como la tributación más alta posible y podemos estar ciertos de que no sienten ningún impulso irresistible a economizar en aquellos campos en los que pueden conferir bendiciones a las amplias masas de votantes.

Quizá podamos aclarar aún más todo esto si ilustramos el cambio con algunos ejemplos. Campo muy fructífero para tal fin es, otra vez, la política de vivienda. Casi todos los países conocen esta especial manifestación del Estado Benefactor. El antiguo y meritorio principio de que en el mercado de viviendas existen algunos problemas marginales que merecen un poco de ayuda, se ha transformado hasta hacerse irreconocible. Con el pretexto de la guerra y sus consecuencias, lo ha reemplazado una política de largo plazo de alquileres bajos, primero a costa de la minoría políticamente débil compuesta por los arrendadores, quienes en ciertos países resultan así expropiados; en seguida, a costa de los contribuyentes, quienes, desde luego, coinciden en gran medida con los arrendatarios subsidiados, de modo que pagan en impuestos lo que ahorran en alquiler; y luego a costa de los residentes de edificios nuevos sin subsidio, cuyos alquileres suben empujados por el sistema de alquileres controlados; y por último a costa del conjunto de capital de la nación. Hemos llegado al punto en que parece extraño incluso preguntar por qué todo el mundo no paga de su bolsillo, como era costumbre antes, el precio total de costo de su departamento, igual como paga por su ropa.

Otro cambio muy característico se ha producido en el campo igualmente importante de la educación. En muchos países el antiguo y probado principio de ayudar con becas a los jóvenes dotados, pero, en cuanto a los demás, contar con que los padres contribuirán a la educación superior de sus hijos, se ha reemplazado con el ideal de un sistema de educación público y uniforme, gratuito a todos los niveles y por ende completamente socializado. Uno apenas se atreve a avanzar la idea de que no hay nada malo en pretender que los padres normalmente se sacrifiquen por la educación de sus hijos. Las consecuencias de esta suerte de jacobinismo educacional se hacen cada día más visibles y tal vez terminen por conducir a un viraje de la opinión pública. En Gran Bretaña, que es donde el sistema ha llegado más lejos, se sospecha que aquellas personas que están dispuestas a hacer sacrificios personales para ofrecer a sus hijos una educación mejor que la que reciben gratis en la máquina educacional del Estado no tienen una actitud "social" correcta. De nuevo podríamos preguntar por qué es correcto y natural pagar de nuestro bolsillo todos los gastos de un automóvil, y por qué se considera que lo es traspasar los gastos al Estado, es decir, al contribuyente y por tanto, posiblemente, otra vez a nosotros mismos, cuando se tra-

ta de la educación de nuestros hijos; pero aquí, como en otros campos, la pregunta misma es una herejía y manifestación de opiniones reprochables.⁸

Como último ejemplo importante tomemos el caso, reconocidamente difícil, de los servicios médicos. Otra vez se puede trazar claramente el camino que va de la política social de estilo antiguo al moderno Estado Benefactor. El principio original, según el cual los más débiles económicamente debían verse liberados del riesgo de operaciones costosas o de enfermedades prolongadas, ha ido cambiando, en nuestra generación, a una cosa enteramente distinta. Paso a paso se han socializado los servicios de salud y el Servicio Nacional de Salud británico es la cumbre más acá de la Cortina de Hierro; la excepción se ha convertido en regla y la asistencia que se daba para suplir necesidades auténticas se ha transformado en sistema permanente.

De este modo nos estamos alejando más y más de la regla según la cual las personas que pueden mantenerse en otros aspectos deben, en principio, prever en su presupuesto privado lo necesario para la salud y contar, si lo desean, con un seguro como institución inventada para los riesgos de lo imprevisible. Tal principio, en todo caso, debe verse como principio sano y normal, apropiado para una economía de mercado, y debe hallar la más amplia aplicación posible. La situación a la que ha llegado el seguro de salud obligatorio, en la mayoría de los países industrializados occidentales, sugiere con urgencia que debemos recordar este principio. El propio seguro de salud obligatorio se encuentra gravemente enfermo en casi todas partes y hay que procurar su recuperación de las siguientes maneras principales: primero, el seguro obligatorio debe limitarse a aquellas clases para las cuales el riesgo de enfermedad constituye una carga onerosa y que no se prestan fácilmente al seguro voluntario; segundo, debemos estimular todas aquellas múltiples formas de asistencia

8 Colm Brogan, *The Educational Revolution* (Londres, 1954), pinta un cuadro vívido de Gran Bretaña, la que, por ahora, permanece como caso extremo. En los Estados Unidos, el término "sin clases", aplicado a la educación, es una ficción, como en muchos otros campos, puesto que los padres son libres de enviar a sus hijos a colegios particulares si quieren que tengan una educación mejor que la que se puede pedir a las escuelas públicas. El único inconveniente de esto es que resulta mucho más caro que los costos tan mal mirados que actualmente prevalecen en Europa para los buenos colegios públicos. Tenemos una vasta documentación acerca del espantoso deterioro del nivel educacional que ha acarreado la socialización de la educación. Otro factor importante es que si tantos jóvenes van a las universidades los grupos no académicos de la población se ven continuamente privados de sus elementos más inteligentes y emprendedores (Erik R. von Kuehnelt-Leddhin, *Freiheit oder Gleichheit?* (Salzburgo, 1953), 473) y los lazos familiares se rompen. Véase también la Nota 1 del Capítulo V de este libro.

descentralizada de las cuales Suiza puede figurar como modelo; y tercero, en todos los sistemas de seguros de enfermedad debemos introducir contribuciones personales al costo, universales y sustanciales, fácilmente ajustables en caso de dificultades.⁹

Procuremos ahora estimar la importancia que tiene el Estado Benefactor en la civilización, sociedad, economía y vida pública modernas. Como es natural, sólo podemos destacar algunos aspectos sobresalientes.

Comencemos con una circunstancia que tiene especial importancia en vista de las dudas ya mencionadas y las que faltan por mencionar. Los peligros que encierra el Estado Benefactor son tanto más serios porque no hay nada en la naturaleza de éste que lo limite desde adentro. Por el contrario, tiene una tendencia opuesta y vigorosa a seguir extendiéndose. Por ello es tanto más necesario imponerle límites desde afuera y vigilarlo con ojo agudo y crítico. Con su ampliación continua el Estado Benefactor procura abarcar cada vez más incertidumbre de la vida y alcanzar a círculos cada vez más anchos de la población, pero a la vez tiende a aumentar las cargas de esta última; y la razón de este peligro es que si bien la ampliación es fácil y tentadora, toda revocación de una medida, que posteriormente se reconoce como precipitada, resulta difícil y, en último término, desde el punto de vista político, impracticable.

Cuesta imaginarse que Gran Bretaña hubiera organizado el Servicio Nacional de Salud, en su actual forma de amplio alcance, si la población hubiera sabido de antemano cómo iba a resultar, o aun si algunas interrogantes que hoy parecen elementales se hubieran planteado y meditado a tiempo.¹⁰ Lo mismo cuesta imaginarse cómo podría deshacerse hoy lo hecho, y por eso la gente trata de acomodarse como mejor puede. Pero todo paso adicional por el camino de Estado Benefactor debe estudiarse con la mayor cautela, con una visión muy clara de las consecuencias y a sabiendas de que, igual que la disminución en la edad mínima para votar, normalmente será irreversible.

- 9 Hermann Levy, *National Health Insurance: A Critical Study* (Londres, 1944); M. Palyi, *Compulsory Medical Care and the Welfare State* (Chicago, 1950); F. Roberts, *The Cost of Health* (Londres, 1952); Werner Bosch, *Patient, Arzt. Kasse* (Heidelberg, 1954); H. Birkhauser, "Der Arzt und der soziale Gedanke in der Medizin", *Schweizerische Medizinische Wochenschrift*, N° 5 (1956).
- 10 Respecto del Servicio Nacional de Salud, un distinguido economista británico escribe: "La pregunta económica importante acerca de este mecanismo era la siguiente: si existe un servicio cuya demanda a precio cero es casi infinitamente grande, si no se toman medidas para aumentar la oferta, si la curva de costos sube rápidamente, si a cada ciudadano se le garantiza por ley el mejor servicio médico posible y si no hay un método obvio de racionamiento, ¿qué va a ocurrir? No recuerdo que ningún economista británico, antes del acontecimiento, se hiciera estas sencillas preguntas."

El Estado Benefactor no sólo carece de frenos automáticos y no sólo aumenta de velocidad a medida que avanza, sino que se mueve por una calle con tránsito en un solo sentido, en la cual es imposible o al menos muy difícil, en la práctica, volver atrás. Peor aún, este camino lleva indudablemente a una situación en que el centro de gravedad de la sociedad se traslada hacia arriba, alejándose de las comunidades auténticas, pequeñas, humanas y cálidas, hacia el centro de la administración pública impersonal y de las organizaciones masivas impersonales que la acompañan. Ello significa una creciente centralización de las decisiones y de la responsabilidad, y la creciente colectivización del bienestar del individuo y de su patrón de vida.

Hay que analizar los efectos de esta situación con mucho cuidado y en todos sus aspectos. Hasta aquí hemos podido confiar en las reacciones de individuos que saben que deben asumir la responsabilidad de determinados riesgos; pero debemos tener muy claro que el Estado Benefactor, al mover hacia arriba el centro de gravedad de las decisiones y la responsabilidad, debilita o distorsiona esas reacciones. ¿Cuál sería el efecto sobre la producción si los individuos se viesen liberados de las consecuencias de un mal desempeño, pero privados, al mismo tiempo, de incentivos al buen desempeño, en especial cuando éste acarrea cierto riesgo? ¿Qué efecto se produce sobre decisiones importantes como son las que conciernen al ahorro y la inversión? ¿Qué ocurre con la tasa de natalidad, que en el pasado estaba limitada, hasta cierto punto, por el hecho de que el individuo era responsable de su familia, cualquiera fuese su tamaño, en cambio hoy se ve liberado de esa responsabilidad o incluso se le permite beneficiarse con la procreación? Estas son algunas de las interrogantes que toda persona desprejuiciada debe plantear hoy.

El individuo y su sentido de responsabilidad constituyen el re-

(J. Jewkes, en *Economics and Public Policy*, 96). Compárese lo anterior con la observación de M. Plyi (op. cit., 71): "La abolición total de un esquema obligatorio de salud, una vez establecido, aunque esté quebrado y sea insatisfactorio, es inimaginable. No ha sucedido nunca." Otro testimonio: "Los entusiastas de la medicina nacionalizada se encontraron compitiendo con los entusiastas de la educación de adultos, la vivienda estatal subsidiada, pensiones y beneficios más elevados, y una docena de otros planes con un fuerte atractivo emocional y captador de votos. . . Yo estimo que el concepto contemporáneo y científico de la medicina no puede prosperar cabal y firmemente donde la medicina está socializada." (Colm Brogan, "The Price of Free Medicine", *The Freeman* (junio, 1956)). Por último, un médico británico confirma este punto de vista: "El costo para el país en dinero se expresa, se comprende, se acepta, se modifica o se rechaza con facilidad. El costo para el país en salud y felicidad, derivado de la degradación de los médicos, supera nuestra capacidad de comprensión." (Scott Edward, "Retreat from Responsibility", *Time and Tide* (octubre 10, 1953)).

sorte maestro secreto de la sociedad y este resorte corre peligro de debilitarse si la máquina niveladora del Estado Benefactor disminuye tanto los efectos positivos del desempeño mejor como los negativos del desempeño peor. No causa sorpresa ver que algunos observadores, entre ellos nada menos que el Mariscal Montgomery, comiencen a preguntarse si el desmesurado Estado Benefactor no va camino de socavar la salud moral y social de la nación que sucumbe a sus tentaciones. Algo semejante debe de haber tenido en la mente Goethe cuando, dos años antes de la Revolución Francesa, escribió esta profética frase: "Debo decir que creo que el humanismo finalmente prevalecerá; pero me temo que al mismo tiempo el mundo se va a convertir en un inmenso hospital, donde cada cual atiende a su vecino." (*Italienische Reise II*, Nápoles, 27 de mayo, 1787.)

Tampoco podemos pasar en silencio otra cuestión que ya se ha planteado con toda seriedad y que, a decir verdad, no se puede eludir. Es la cuestión de si los costos aplastantes del Estado Benefactor, que ya no se pueden reducir sin consecuencias políticas adversas, no constituyen uno de los principales factores que perjudican la resolución del mundo libre y la fuerza de su defensa militar contra el imperio comunista, obligando así a Occidente a concentrarse más y más en la defensa nuclear. Ello, por cierto, no impide que aquellos, precisamente, que más simpatizan con el Estado Benefactor quieran arrebatarse a Occidente incluso esta última arma desesperada que ese mismo fenómeno le ha dejado.

El extremo individualismo del pasado no es el menos culpable de la vuelta que ha traído consigo el extremo opuesto, el moderno Estado Benefactor. Es sin duda señal de una sociedad sana que el centro de gravedad de las decisiones y de la responsabilidad quede a medio camino entre los dos extremos: el individuo y el Estado, dentro de comunidades pequeñas y auténticas, entre las cuales la más indispensable, primaria y natural es la familia. Y es sin duda nuestra tarea la de estimular el desarrollo de la gran diversidad de comunidades pequeñas y medianas, y por ende de la asistencia de grupo, en círculos donde todavía hay espacio para la acción voluntaria, el sentido de responsabilidad y el contacto humano, y que evitan la fría impersonalidad de los servicios sociales masivos.

El moderno Estado Benefactor es, a no dudarlo, la respuesta a la desintegración de las comunidades auténticas durante los últimos cien años. Esta desintegración es una de las peores herencias que nos ha dejado el pasado, ya la llamemos civilización de masas, proletarización o por cualquier otro nombre. Pero es una respuesta errada. Ya lo dije hace más de diez años, cuando tal era la esencia de mi crítica del Plan Beveridge. Lejos de curar esta enfermedad de nuestra civilización, el Estado Benefactor alivia algunos síntomas de la dolencia, a expensas de agravarla poco a poco y de hacerla por fin incurable. Por ejemplo, es una lamentable incompreensión del problema el permitir que los fondos de asignaciones familiares absorban

hasta a la familia misma dentro del sistema estatal de bombeo de ingresos.

Falta algo peor. Si el Estado moderno se encarga cada vez más de repartir beneficencia y previsión a todos lados, a beneficio primero de unos, luego de otros, tiene que degenerar en una institución que estimula la desintegración moral y prepara su propia condena final. Nuevamente recordamos la maliciosa definición de Frédéric Bastiat; el Estado moderno calza con ella cada vez más estrechamente. También confirma a Dean Inge, quien con pesimismo veía la política como el arte de birlar dinero de los bolsillos del partido contrario y meterlo en los del partido propio, y ganarse la vida con ello.

No se puede decir que el carácter moralmente edificante de una política que desviste a un santo para vestir a otro sea de inmediato evidente. Pero degenera en un sistema absurdo de bombeo de dinero en dos direcciones, cuando el Estado le roba a casi todo el mundo y le paga a casi todo el mundo, de tal modo que al final nadie sabe si en el juego ha ganado o ha perdido. También convendría no traer a colación la moralidad cuando las injusticias sociales y la política despiadada de los grupos de presión terminan con el derecho al ingreso bien ganado y a la propiedad de los demás, y por tanto en la tributación confiscatoria que todos hemos llegado a conocer bien.

Es cierto, desde luego, que las personas no siempre se dan cuenta de que cuando recurren al Estado para satisfacer sus deseos, sus reclamaciones se pueden cumplir sólo a expensas de los demás. Ya conocemos el sofisma subyacente. Se apoya en la costumbre de mirar al Estado como una suerte de cuarta dimensión, sin detenerse a pensar que su alcancía ha de llenarla el conjunto de los contribuyentes. Un derecho a dinero del Estado es siempre un derecho indirecto al dinero de otra persona, cuyos impuestos contribuyen a la suma que se exige: es una simple transferencia de poder comprador por intermedio del Estado y de sus poderes obligatorios. Es asombroso ver por cuánto tiempo el moderno Estado Benefactor puede oscurecer este hecho natural y simple.

Cuanto más se extiende la aplicación del principio del Estado Benefactor, más se acerca el momento en que la gigantesca bomba aparece como un engaño para todo el mundo y termina por convertirse en un fin en sí misma, lo que a la postre no beneficia a nadie salvo a los mecánicos que se ganan la vida manipulándola, esto es, los burócratas. Ellos, como es natural, tienen interés en oscurecer los hechos. No obstante, existe una circunstancia que debe ayudarnos a comprender cómo este engaño puede funcionar durante tanto tiempo; es el hecho de que pocas cosas han contribuido más al desarrollo reciente del Estado Benefactor que el concepto, nacido de la Gran Depresión, de que la sociedad era inmensamente rica, pero que su riqueza permanecía en potencia mientras la circulación monetaria fuese defectuosa y que podría transformarse en riqueza

efectiva mediante el aumento de la demanda real. Así despertada de su letargo, la riqueza sería distribuida con justicia por el Estado Benefactor. Al mismo tiempo, y ésta es una de las conclusiones más populares que se sacan de la doctrina keynesiana, tal redistribución del ingreso aumentaría el consumo masivo y reduciría el ahorro, con lo que sería el mejor medio de asegurar el empleo pleno y de mantener abiertas las fuentes del Estado Benefactor.

Fue la depresión de los años treinta la que estimuló esta fe en una suerte de autofinanciamiento del Estado Benefactor amplio, otra clase de "cuarta dimensión"; y es esta fe únicamente la que puede explicar la temeridad con que se ha descuidado durante tanto tiempo el problema del costo.

Hoy ya pasó el tiempo de las ilusiones. Ha quedado en claro y se sostiene ampliamente, en especial en Gran Bretaña,¹¹ que si se quiere seriamente poner en práctica el Estado Benefactor, es preciso usar la tributación para impulsar la redistribución del ingreso a todo nivel y hay que recurrir incluso a los grupos de ingresos más bajos para que ayuden a financiar el sistema. La carga de los servicios sociales masivos, que impone el Estado, ya no la pueden sostener los ingresos más altos solos, y hay que colocarla sobre los hombros de las mismas masas cuyos intereses ha de servir el sistema. Esto quiere decir, en gran medida, que el dinero se saca del bolsillo derecho de la gente y se mete en el izquierdo, pasando por el Fisco y las inmensas pérdidas por fricción que con ello se generan. Ahora ha quedado en claro que, bajo el hechizo de esa ilusión de "pobreza en medio de la abundancia", la gente sobreestimó la riqueza potencial aun en el caso más favorable. También ha quedado en claro que hay un precio que pagar, en los costos de una maquinaria estatal cada vez más poderosa, en el entorpecimiento de la voluntad de trabajar y de la responsabilidad individual, y en la triste penumbra de una sociedad en la que el enojo arriba y la envidia abajo sofocan el sentido cívico, el espíritu público, el ocio creativo, las relaciones amistosas, la generosidad y la auténtica comunidad. Lo que queda es la bomba de Leviatán, el insaciable Estado moderno.

El límite último del Estado Benefactor se encuentra, pues, en aquel punto en que su mecanismo de bomba comienza a engañar a todos. Algunas naciones ya han llegado a este punto. Podríamos hacer la pregunta herética de si no estarían mejor todos si se desmantelara el Estado Benefactor, salvo un mínimo indispensable, y si el dinero ahorrado así se dejara a servicios sociales de corte no esta-

11 Sobre la ilusión del Estado Benefactor, véase Colin Clark, op. cit., y M. J. Bonn, "Paradoxien eines Wohlfahrtsstaates", *Aussenpolitik* (abril, 1953).

tal.¹² La pregunta se hace más urgente por el hecho de que hay dudas legítimas acerca de si la inmensa carga tributaria a la cual contribuyen decisivamente los compromisos del Estado Benefactor, se compadece a la larga con un orden económico libre y si puede continuar sin una presión inflacionaria permanente.

Hay otro aspecto gravísimo de esta situación que generalmente recibe escasa atención. Es que la fraseología social de moda tiende a oscurecer el hecho de que la compulsión directa o indirecta inherente al Estado Benefactor tira a politizar la previsión social. Las consecuencias son evidentes. La previsión contra los riesgos de la vida está a merced tanto de la burocracia estatal como de la pugna política. Así, nuestra época, tan rica en paradojas, alaba como progreso aquello que, en el hecho, acrecienta el poder del Estado nacional. Cuanto más apelemos a la solidaridad de las personas de la misma nacionalidad o del mismo domicilio y cuanto más las fundamos en una "comunidad nacional" dentro de la cual el dinero se transfiere de un lado a otro, tanto más perfectamente vamos a "nacionalizar" al hombre con perjuicio de la libre comunidad internacional de los pueblos y de su solidaridad.

En el siglo XIX Ernesto Renán todavía podía definir a una nación como "un plebiscito de todos los días"; ahora vamos acercándonos al día en que podremos definirla como un fondo de pensiones, un mecanismo de previsión obligatorio en el que pasaporte y certificado de residencia son una póliza de seguro gratuita, una succión de los ingresos "de todos los días". El ahorro y el seguro privado son formas de prevenir riesgos que pertenecen al terreno de la racionalidad económica, el mercado, el derecho privado y la libertad. Aquí no existen fronteras nacionales. El campo de la inversión privada y del seguro es el mundo entero; pero la previsión nacional cae en el terreno de la política, la organización colectivista, el derecho público y la compulsión, y por tanto encierra a las personas tras las rejas del Estado nacional. Los servicios sociales cuya columna vertebral es la compulsión estatal son, en sentido estricto, servicios nacionales, y el seguro social no es sino seguro nacional, sal-

12 Esto es, entre otras cosas, lo que resulta de las proposiciones de Colin Clark. Compárese el siguiente informe reciente de Bélgica (*Neue Zürcher Zeitung*, N° 1290 (abril 27, 1957)). El Ministro del Trabajo, socialista, propuso, mediante el método hoy de moda en todas partes, elevar el límite de ingreso del seguro estatal obligatorio y fusionar los distintos fondos de pensiones privados en un fondo estatal. El resultado fue una ola de indignación entre trabajadores y sindicatos. Las cargas sociales de la industria belga habían subido, en doce años, del 25 por ciento al 41 por ciento de la planilla, y los trabajadores y empleadores belgas decidieron que era suficiente, más que suficiente. Hicieron preguntas tan embarazosas como la de si aún quedaba alguna relación justificada entre las crecientes cotizaciones sociales y los servicios reales, y si no había alguna forma más barata de obtener un seguro de vejez.

vo, por cierto, que pensemos en un estado mundial, donde alemanes, italianos, argentinos y etíopes participen en un fondo mundial de pensiones.

La lista de las paradojas e ilusiones del Estado Benefactor no se agota todavía. Hay otra circunstancia que merece mención. Muchísimas personas piensan que los impuestos a los ingresos superiores simplemente significan suprimir los gastos en objetos de lujo y que el poder comprador que se retira de arriba se canaliza a fines "sociales" abajo. Es un error elemental. Es obvio que hasta ahora los ingresos más altos (y la mayor riqueza) se han gastado principalmente en fines que interesan a todos. Cumplen funciones de las cuales la sociedad no puede en absoluto prescindir. La formación de capital, la inversión, los gastos culturales, la caridad y el patrocinio de las artes, entre muchas otras. Si hay una cantidad suficiente de personas adineradas y si se encuentran dispersas, entonces es posible que un hombre como Alejandro von Humboldt financie de su propio bolsillo empresas científicas valiosas para todos, o que Justo von Liebig financie sus propias investigaciones. Entonces se hace posible también que haya puestos para profesores particulares y miles de otros peldaños en la escala que pueden preparar los más dotados, cuya diversidad misma hace mucho más probable que aparezca alguna ayuda en alguna parte, en tanto que en el moderno Estado Benefactor su destino pende de la decisión de un solo funcionario o de la suerte de un solo examen.¹³

Si, pues, se aplasta con impuestos progresivos a los grupos de más altos ingresos, es evidente que algunas de sus funciones tendrán que abandonarse y que, como son indispensables, las tomará a su cargo el Estado, aun cuando sólo se trate de mantener algún monumento histórico que solía ser de propiedad privada. En este sentido, al menos, el poder comprador que se retira de arriba no queda a disposición del Estado Benefactor. Hay que reservarlo para pagar, con fondos públicos, aquellos servicios privados que los impuestos han hecho imposibles. Ésto anula el objeto del Estado Benefactor. Si éste se atribuyera algún mérito por educar, digamos, a un genio como Gauss a expensas del erario, la respuesta es que en el caso del propio Gauss la tarea se cumplió de manera excelente y nada burocrática, no sólo por parte del Duque de Brunswick sino de muchos otros que hoy en día se verían impedidos de hacerlo por los impuestos del Estado Benefactor, o bien a quienes, en última instancia, no les quedaría estímulo ni ganas de gastar su dinero de ese modo.

En tal caso, entonces, la pérdida de poder comprador de los grupos de más altos ingresos no se compensa con una ganancia de parte de los grupos de ingresos más bajos. El beneficio pasa no a las masas sino al Estado, el cual crece en poderío y en influencia. Al mismo tiempo, se impulsa fuertemente el absolutismo estatal moderno, con su centralización de las decisiones relativas a asuntos importantísimos, como son la formación de capital, la inversión, la educación, la investigación científica, el arte y la política. Lo que

solía ser servicio voluntario y personal es hoy, en el mejor de los casos, servicio estatal, centralizado, impersonal, obligatorio, burdamente estereotipado y comprado al precio de la libertad disminuida.

Es inevitable que semejante socialización de los usos del ingreso para funciones de importancia social torne opresivo el clima moral del país. La bondad, el cargo honorífico, la generosidad, la conversación tranquila, el *otium cum dignitate*, todo aquello que Burke llama por el nombre ahora tan conocido de las gracias no com-

- 13 Es normal lamentar el destino de hombres como Winckelmann, Herder, Hebbel, Racine, y muchos otros cuyo genio se vio impedido por la pobreza, pero lo que interesa es que todos ellos lograron llegar a la cumbre, gracias a la estructura diversificada de la sociedad de su época. Estímulo y ayuda se podían obtener en muchos lugares y de muchas personas: el maestro de una escuela, un patrono principesco, un puesto de secretario, una hospitalaria casa de campo. En tales condiciones había una alta probabilidad de que se pudiera poner el pie en el peldaño de alguna escalera; en todo caso, por decir lo menos, es una probabilidad que bien puede resistir la comparación con la probabilidad de que ningún genio pase inadvertido en el Estado Benefactor actual. Cómo el surgimiento del talento era posible en aquella época, en las condiciones más adversas, se observa de modo impresionante en la vida de Winckelmann. (C. Justi, *Winckelmann und seine Zeitgenossen* (2a. ed., Leipzig, 1898), I, 22 y 28.)
- Muchas otras biografías testimonian la misma cosa. Tomemos, por ejemplo, la vida de Scharnhorst, hijo de un inquilino campesino de Hanover, a quien enseñó matemáticas un mayor retirado (esto sucedió en mi propio pueblo) y que fue luego enviado por el Conde de Schaumburg-Lippe a un pequeño colegio militar. Uno no puede dejar de sentirse a la vez conmovido y asombrado ante las proezas de escalamiento de estos hombres a medida que trepaban, de roca en roca, en la sociedad. No es tan seguro que el andarivel socializado del Estado Benefactor siempre obtenga los mismos éxitos. En otros aspectos, también, nuestra edad del Estado Benefactor tiene escasos motivos para considerarse tan superior a los padecimientos sociales del pasado. Cabe un poco más de modestia en relación con nuestros antepasados. Cualquiera que, como yo, se haya criado en las sencillas condiciones de un pueblo de campo, puede recordar fácilmente la época en que las clases se reunían como buenos vecinos, en cambio hoy se encuentran muy distantes una de otra. La desigualdad real entre los hombres no ha disminuido sino aumentado en los últimos cien años. Como ejemplo, tomemos a Zelter, quien se inició como aprendiz de albañil y terminó como profesor de música y amigo íntimo de Goethe sin perder el contacto con su propio medio. "Una vida de esta índole", escribía Paulsen a fines del siglo pasado (*Ein System der Ethik* (2a. ed., Berlín, 1891), 727), "hoy en día sería inconcebible. Hoy Zelter hubiera terminado la educación secundaria y hubiera estudiado arquitectura, hubiera aprendido a dibujar y calcular, hubiera estudiado mecánica e historia del arte, y hubiera terminado de arquitecto y oficial de reserva, y jamás hubiera construido un solo muro. Hubiera sido empleador de albañiles, no su colega e instructor. O bien hubiera seguido como albañil y colega de albañiles, pero entonces no se hubiera ganado la amistad de un Geheimrat y ministro, y no hubiera llegado a ser profesor de música."

pradas de la vida, todo ello se ahoga bajo la mano estranguladora del Estado. Todo, paradójicamente, en un Estado Benefactor, todo se comercializa, todo es objeto de cálculo, todo pasa a la fuerza por la bomba de dinero-ingreso del Estado. Casi nada se hace ya de manera honoraria, porque pocos pueden darse ese lujo: el sentido cívico y el espíritu público se transforman arriba en enojo y abajo en envidia. En tales condiciones, todo lo que se hace se hace profesionalmente y por dinero. Queda un margen más estrecho del ingreso disponible para los dones gratuitos, el sacrificio voluntario, una forma de vida cultivada y cierta amplitud del gasto, y por tal motivo el ambiente no es propicio para la liberalidad, la diversidad, el buen gusto, la comunidad y el espíritu público. La civilización se frustra.

Esta es una de las raíces de aquel tedio mortal que, como ya hemos tenido ocasión de señalar antes, parece que es rasgo característico del Estado Benefactor avanzado. Otra raíz de este mal está estrechamente relacionada. Es que el Estado Benefactor, al contrario del propósito que proclama, tiende a petrificar la estratificación económica y social, y puede impedir el movimiento entre clases y no facilitarlos. La tributación elevada, especialmente en forma de impuestos a la renta fuertemente progresivos, golpea más duro, con seguridad, aquellos ingresos que son lo suficientemente altos como para permitir que se acumule la riqueza y que se corran riesgos comerciales.¹⁴ ¿No va a ser así forzosamente (y también por muchas otras razones que no cabe analizar aquí) más difícil instalar nuevos negocios y adquirir propiedades? ¿No quiere decir esto que se hace cada vez más difícil para cualquiera trabajar para elevarse por encima del ancho y bajo llano de los ganapanes que no tienen propiedad? ¿Y no resulta también mucho menos atrayente siquiera tratar de hacerlo, especialmente puesto que el propio Estado Benefactor se encarga de una suerte de cómoda alimentación de pesebrera para las masas domesticadas? ¿No es forzoso que esto beneficie precisamente a las grandes empresas? Al mismo tiempo, la vida en semejante país se convierte en algo tan emocionante y entretenido como un juego de naipes en que al final las ganancias se reparten por igual entre los jugadores. En tales condiciones parece tarea inútil la de procurar elevarse uno mismo económica o socialmente, salvo que uno elija ser funcionario, ya sea público o en las grandes empresas. Son los funcionarios los que se convierten cada vez más en los pilares y beneficiarios del sistema, sin excluir al número creciente de funcionarios de las organizaciones internacionales que se multiplican y crecen incesantemente.

14 Estoy enteramente de acuerdo con la crítica que expresaron recientemente dos distinguidos economistas contemporáneos: F. A. Hayek, "Progressive Taxation Reconsidered", en Mary Sennholz (ed.), *Freedom and Free Enterprise: Essays in Honor of Ludwig von Mises* (Nueva York, 1956), 265-84; Wright, op. cit., 94 y sigs.

En tal sentido, entonces, podemos preguntarnos si el Estado Benefactor abierto no contrarresta uno de sus propios propósitos principales. Igual que la pretensión del Estado Benefactor en el sentido de que afloja la estratificación de clases, su pretensión de ser instrumento de igualdad es muy dudosa. Si bien es cierto que procura la igualdad en el sentido que hemos analizado hasta aquí, no lo hace en otro sentido decisivo y enteramente deseable. La redistribución continua y obligatoria del ingreso impulsa indudablemente la igualdad material. Pero ¿a qué precio? Esta política acarrea inevitablemente una creciente concentración del poder en manos de la administración que dirige el flujo de ingreso y esto, no menos inevitablemente, significa una creciente desigualdad en la distribución del poder. ¿Acaso alguien negaría que la distribución de este bien no material, el poder, es incomparablemente más importante que la distribución de bienes materiales, puesto que el primero es decisivo para la libertad o falta de libertad de los hombres?

Decir esto es decir nada menos que el moderno Estado Benefactor, dadas las dimensiones a las que ha llegado o amenaza llegar, es muy probablemente la principal forma de sometimiento del hombre al Estado que existe en el mundo no comunista. El Estado Benefactor no resuelve, o resuelve sólo a medias, los problemas que es su objeto resolver; por el contrario, los torna menos susceptibles de soluciones serias y auténticas. En cambio, hace que el poder del Estado adquiera proporciones gigantescas, "hasta que cada nación se reduce a nada más que un rebaño de animales de trabajo tímidos e industrioses, de los cuales el gobierno es el pastor". Nos obliga a aceptar la idea de que la visión de Tocqueville tiene todas las probabilidades de cumplirse ahora, cien años después.

El Problema de la Previsión Social en una Sociedad Libre

Tenemos, pues, que estar alertas a los graves peligros que esta situación encierra para la salud del Estado, de la economía y de la sociedad, igualmente, y para la libertad, el sentido de responsabilidad y la naturalidad en las relaciones humanas. El deseo de previsión, si bien en sí mismo natural y legítimo, puede convertirse en obsesión, la que en último término hay que pagar con la pérdida de la libertad y de la dignidad humana, aunque la gente lo comprenda así o no. Al final, está claro que quienquiera esté dispuesto a pagar este precio no se queda ni con libertad y dignidad ni con previsión, porque no puede haber previsión sin libertad y protección contra el poder arbitrario. A este precio exorbitante hay que agregar otro, como ya veremos, esto es, la disminución continua del valor del dinero. Con seguridad, cada uno de nosotros tendrá que comprender entonces que la previsión es una de esas cosas que se alejan más y más cuando más desenfundada y violentamente las deseamos.

Podemos contrarrestar estos peligros solamente si nos negamos a dejarnos arrastrar por la corriente. Ante todo debemos precaver-

nos de las frases turbadoras. Una de las más peligrosas y seductoras es aquella de verse "libres de necesidad", inventada por el difunto Presidente Roosevelt, aquel maestro de la frase alucinante, dentro de la conocida lista de las cuatro libertades.

Basta con que pensemos un poco para darnos cuenta de que se trata, en primer lugar, de un mal uso, demagógico, de la palabra "libres". El estar libres de necesidad no significa sino la ausencia de algo ingrato, algo así como estar libres de dolor o de lo que se nos ocurra. ¿Cómo podría compararse esto con la auténtica "libertad" como uno de los conceptos morales supremos, lo opuesto a la compulsión impuesta por otros, lo que se quiere decir en las expresiones libertad personal, libertad de opinión y otros derechos de libertad sin los cuales no podemos concebir la conducta verdaderamente ética y la aceptación del deber? Un prisionero está totalmente "libre de necesidad", pero se sentiría con razón objeto de burla si le mostráramos esto como libertad auténtica y envidiable. Haríamos bien en negarnos a seguir a este flautista con su melodía de "libres de necesidad" hasta llegar a un estado que nos roba la libertad verdadera en nombre de la falsa y donde, sin saberlo, nos distinguimos apenas del prisionero, salvo que quizá no haya escapatoria de nuestra prisión, el Estado totalitario o cuasitotalitario.

Si proseguimos con esta línea descubrimos algo extraño. Lo cierto es que lo que se quiere decir al hablar de estar "libres de necesidad" es prácticamente inseparable de la compulsión, esto es, lo exactamente opuesto a la libertad. La razón es la siguiente.

Estar necesitado significa encontrarse en una situación, por cualesquiera razones, en la cual carecemos de los medios de subsistencia y estamos incapacitados para procurarlos con ingresos corrientes, porque estamos enfermos o cesantes o en quiebra, o porque somos demasiado jóvenes o demasiado viejos. Nos vemos libres de esta necesidad solamente si podemos disponer de medios de una fuente distinta de nuestra producción corriente. Hay, pues, que proveer para que podamos consumir sin producir al mismo tiempo.

El caso más simple y menos problemático es aquel en que consumimos lo que hemos guardado de nuestra producción anterior. Un ejemplo importante es el de poseer una casa, construida o adquirida en mejores tiempos, que nos proporcionará el bien vital del abrigo también en los tiempos malos. Pero aparte de eso, la costumbre de acumular bienes en prevención de tiempos de necesidad no es lo habitual, ni en el individuo ni en la sociedad. No es, de hecho, lo que ocurre en nuestra sociedad altamente diferenciada. Si hemos guardado dinero y ahora lo usamos, no es lo mismo que si comemos la mantequilla y la manteca producidas anteriormente, que nos aguardan en algún almacén. Al contrario, tales almacenes serían síntomas de graves perturbaciones en el flujo circular de la economía. El consumo de nuestros ahorros significa normalmente que se nos mantiene con la producción actual en virtud del derecho que tenemos a ella por haberlo adquirido con nuestro esfuerzo productivo

anterior, certificado por la sociedad por medio del dinero. En otras palabras, en tiempos de necesidad vivimos consumiendo lo que otro produce y no consume. Si dejamos de lado por el momento ciertas reservas y refinamientos sobre los cuales volveremos más adelante, esto es lo que significa la ayuda en el marco de la sociedad en su conjunto: el trabajo contemporáneo también produce en favor de quienes, en circunstancias de privación, consumen sin producir.

Con qué derecho los necesitados se nutren del flujo actual de la producción es cuestión muy distinta. El seguimiento de esta cuestión nos lleva a una encrucijada donde un brazo del poste señala el Estado Benefactor.

Las emergencias se pueden suplir ya sea con la providencia del propio individuo o bien con ayuda extraña. Es providencia propia si yo, con mi propio esfuerzo y bajo mi propia responsabilidad, he hecho provisión para las vicisitudes de la vida por medio del ahorro o del seguro; es ayuda extraña si yo traspaso esta carga a otros. La ayuda extraña puede ser voluntaria; puedo, por ejemplo, pedir prestado o aceptar la caridad, o el apoyo de mi familia, o de algún otro grupo, el cual, a su vez, cuenta conmigo cuando algún otro miembro necesita ayuda. En caso contrario, es obligatoria, y como esta obligación no sería de otro modo necesaria, se la considera una carga impuesta por el poder del Estado. Esto se expresa bien en el nombre mismo de "cargas sociales", las que, en la práctica, no se distinguen de la carga tributaria.

Ahora bien, es evidente que el lema "libres de necesidad" no tiene el carácter de un llamado a ser previsores, a ahorrar y asegurarse. No lo entendieron así, en este sentido de buena dirección doméstica, ni Roosevelt ni las masas. Lo que se da a entender es la ayuda extraña, no voluntaria sino obligatoria y en gran escala. Pero en ese caso todo lo que estar "libres de necesidad" significa es que algunos consumen sin producir mientras que otros producen y se ven obligados a renunciar a consumir una parte de su propia producción. Ese es el hecho escueto y elemental.

Ello justifica tres conclusiones. Primero, vemos una vez más cuán insensata es la idea de una suerte de cuarta dimensión, de un cuerno de la abundancia de cuyo interior se puede satisfacer cualquier reclamo de cualquier clase que pida ayuda debido a necesidad real o ficticia. No se puede repetir con demasiada frecuencia que lo que se da a uno hay que quitarlo a los demás, y que siempre que decimos que el Estado debe ayudarnos, estamos exigiendo el dinero, las ganancias o los ahorros de otro.

Con esto llegamos al segundo punto. Si es verdad que el moderno Estado Benefactor no es sino un sistema de providencia obligatoria organizada por el Estado y en constante crecimiento, es obvio que debe competir con las otras formas en que una sociedad libre se provee a sí misma: la autoprovidencia mediante el ahorro, el seguro y la ayuda voluntaria procedente de la familia y del grupo. Cuanto más se extiende el sistema obligatorio, tanto más invade la

zona de la autoprovidencia y de la ayuda mutua. La capacidad de proveer para uno mismo y los miembros de la familia o de la comunidad disminuye y, lo que es peor, disminuye también la disposición a hacerlo. Peor aún, es demasiado claro que no hay cómo detenerse en este camino, porque cuanto menos capaces y dispuestos se encuentren los ciudadanos del Estado Benefactor para proveerse ellos mismos y ayudar a otros, tanto más urgente se torna la demanda de mayor crecimiento de la providencia masiva pública, lo que conduce a disminuir más aún la capacidad de proveer para uno mismo y ayudar a los demás, y la disposición a hacerlo. Es otro círculo vicioso más.

Esto constituye otra advertencia urgente de que no debemos permitir que el Estado Benefactor se desarrolle hasta su punto crítico. Si, lamentablemente, ya se hubiera llegado a tal punto, entonces debemos hacer todo lo que esté de nuestra parte para obtener una contracción de dicho Estado Benefactor desproporcionado y para ampliar el alcance de la autoprovidencia y de la ayuda voluntaria, a pesar de la fuerte resistencia política y social. El ensanchamiento de este alcance es una de las primeras tareas de hoy si queremos tener una sociedad sana y bien equilibrada. Sin duda que no hace falta insistir más en esto; estamos en la encrucijada de una sociedad libre y precolectivista.

El camino que debemos seguir está claramente trazado: no más Estado Benefactor sino menos; no menos autoprovidencia y ayuda voluntaria sino más. Y aquí llego a mi tercer punto. No podemos, hoy en día, prescindir de cierta cantidad de instituciones estatales obligatorias de previsión social. Las pensiones de vejez, los seguros de salud, seguros de accidentes, montepíos, subsidios de cesantía, tiene que haber cabida para todos éstos en nuestro concepto de un sistema de previsión social sano en una sociedad libre, por poco entusiasmo que sintamos por ellos. No es el principio el que está en tela de juicio, sino el alcance, la organización y el espíritu.

El alcance, la organización y el espíritu de aquel mínimo de providencia pública obligatoria dependerán principalmente del propósito que se tenga. Aquí es donde las opiniones terminan por dividirse. Se trata del enfoque personal contra el colectivista, la libertad contra la concentración del poder, la descentralización contra el centralismo, la espontaneidad contra la organización, el criterio humano contra la técnica social, la buena dirección responsable contra el hombre-masa irresponsable. Luego de todo lo que hemos dicho, no necesitamos sin duda ni precisar nuestra opción ni justificarla. No se debe abusar del propósito de la providencia pública obligatoria mínima para instituir un sistema general destinado a cuidar de todos los ciudadanos y una organización de previsión social omnipresente.

Menos aún debe tomarse el problema de ayudar a los débiles y desvalidos como pretexto para nivelar todas las diferencias de ingreso y riqueza. No hace falta que repitamos adonde conduce ese cami-

no. Es el camino de la revolución social, con todas sus consecuencias de largo alcance.

Si rechazamos todo esto, nuestro propósito sólo puede ser el de prestar apoyo a los verdaderamente débiles y desvalidos para que no se conviertan en menesterosos; ni más ni menos. Esta ayuda debe ser subsidiaria solamente, para suplir allí donde los recursos propios del individuo o la ayuda voluntaria resulten insuficientes; no debe convertirse en la forma normal de satisfacer la necesidad de previsión.

El nivel adecuado no se excede mientras dicha providencia pública no debilite el impulso hacia la autoayuda voluntaria y ayuda de grupo para complementar el mínimo absoluto de subsistencia. La experiencia de Suiza y de los Estados Unidos señala que, pese a la introducción del seguro obligatorio amplio de vejez, el total de ahorros y de seguros de vida particulares ha subido notablemente. Esto prueba que es posible llegar a una situación tan conveniente, en tanto que Gran Bretaña y los países escandinavos, que son modelos del Estado Benefactor extremo, ofrecen ejemplos descorazonantes de lo contrario.¹⁵

Las anteriores consideraciones sin duda dejan una cosa absolutamente en claro. Y es que el problema de la previsión social en una sociedad libre no es principalmente un problema técnico de previsión social ni de administración social, menos aún de conveniencia política, sino un problema de filosofía social. Antes de ocuparnos de las matemáticas actuariales debemos tener una imagen clara de lo que queremos decir al hablar de una sociedad sana. Sólo entonces sabremos de qué lado poner el acento: si hemos de reforzar los recursos del individuo, su sentido de responsabilidad y de economía, junto con la solidaridad natural de los grupos pequeños, sobre todo de la familia, o bien si hemos de dar un impulso aún mayor a la ya casi irresistible tendencia moderna hacia el colectivismo, la omnipotencia del Estado, la organización mecánica y la tutela del hombre. Una vez que consideramos la dirección en la cual nos movemos en ambos casos, tiene que ser evidente que en última instancia la opción queda entre el individuo y la familia por una parte, y el colectivismo por la otra, o bien, para decirlo sin ambages, entre el ambiente de libertad y lo contrario. El mirar lo dicho como una frase vacía es no comprender lo que está en juego en este momento.

Sería frívolo desentenderse de estas consideraciones. Son nece-

15 Cf. Chester C. Nash, "The Contribution of Life Insurance to Social Security in the United States", *International Labour Review* (julio 1955). Las cifras suizas correspondientes, véase E. Marchand, "Le développement de l'assurance en Suisse", *Journal des Associations Patronales 1906-1956*. En 1953, último año del cual se dispone de estadísticas, las sumas que pagaron las compañías de seguros superaron los pagos de previsión de vejez y de viudas, en cerca de cien millones de francos.

sarias si queremos saber en qué dirección avanzamos cuando tomamos decisiones sobre asuntos técnicos concretos de política social. Podemos pensar que no nos será posible evitar muchos pasos en la dirección errada, pero al menos debemos darlos con renuencia, a sabiendas de que estamos aceptando un mal necesario y que cada paso adicional por ese camino acrecienta el peligro. Por cierto que no debemos dar pasos semejantes sin tener una idea muy clara y firme de lo que es la regla y lo que es la excepción, cuál es la norma acertada y cuál la desviación posiblemente tolerable. Si nos preocupan seriamente las fundaciones últimas de nuestra civilización, nuestra regla y norma y nuestro ideal aceptado con alegría deben ser la previsión mediante el esfuerzo y la responsabilidad individuales, complementados con la ayuda mutua. Es el ideal de la "casa en orden" y no podemos abandonarlo sin estremecer los cimientos mismos de una sociedad libre y sin hacer que la diferencia que la separa del comunismo no sea nada más que cosa de grado.

En ningún caso debemos dejarnos engañar por el argumento de que en nuestros tiempos ya no es posible dar primer lugar a la auto-providencia y la ayuda mutua voluntaria, y reducir la providencia pública a un mínimo subsidiario. Esto se llama derrotismo y no gana en persuasión por el hecho de estar generalmente vinculado a un desagrado apenas disimulado hacia la primera forma de proceder. Pertenece a la categoría de la falsa resignación, la que, al capitular frente a hechos supuestamente inmutables, contribuye a su propia justificación. Si partimos del argumento de que en estos tiempos el problema de la previsión social de las masas se puede resolver únicamente por medio de la acción colectiva y obligatoria y que cualquier ensanchamiento de la zona privada es ilusorio, vamos a terminar cargando tanto al sistema obligatorio que las masas, agobiadas como están con cotizaciones e impuestos correspondientemente altos, y liberadas de toda preocupación por su porvenir, ni podrán ni querrán proveerse a sí mismas. Si el sistema obligatorio es lo bastante amplio y completo, es fácil denunciar triunfalmente a la providencia propia como un castillo en el aire. Pero todo lo que con ello se pruebe es el hecho ya conocido de que el Estado Benefactor tiene una tendencia fatal a meterse en un círculo vicioso del cual debemos escapar.

Sería asombroso que nadie hubiera pensado en declarar que la autoprovidencia de las masas no sólo no tiene destino sino que es catastrófica para la economía. Se ha dicho, efectivamente, que nuestro sistema económico moderno no puede de ninguna manera digerir tanto ahorro. Si el "ahorro excesivo" no ha de sumir a la economía en la deflación, la depresión y el desempleo, el capital acumulado de este modo se debe absorber por inversión. Pero ¿adonde están las oportunidades de inversión en la escala que se presume? Nuestra respuesta es que ésta es una exageración seudokeynesiana y una sobresimplificación. Es una lástima que no sabemos lo que el propio Keynes hubiera dicho, como presidente de una compañía de segu-

ros, acerca de esta tentativa de oponer su teoría al esfuerzo de las personas por mejorar su situación mediante el ahorro y el seguro.

En primer lugar, este argumento soslaya el hecho de que si ha de ser posible la práctica de la providencia propia, ello presupone la existencia de ingresos medios altos derivados de una elevada productividad nacional. Esto, a su vez, presupone un genuino crecimiento económico no batido artificialmente por la inflación, y semejante crecimiento depende de la inversión proporcionalmente grande, la que, si se ha de evitar la inflación, hay que sufragar con verdadero ahorro. Si, pues, la creciente autoprovidencia conduce a una mayor tasa de ahorro, tenemos necesidad urgente de aquellos ahorros adicionales, con miras a evitar una situación en la cual los elevados ingresos de las masas, como debemos suponerlos por definición, no descansen en la precaria base de la inversión inflacionaria. Además, como ya lo he dicho antes, una parte nada despreciable de la autoprovidencia se produce en una zona en que la cuestión del equilibrio entre ahorro e inversión ni siquiera se presenta, a saber, cuando las personas compran una propiedad que consiste en una casa con jardín, la que constituye una de las formas más importantes y deseables de autoprovidencia. En este caso es sin duda absurdo hablar de equilibrio entre ahorro e inversión.

Tomando un ejemplo concreto, un país como Alemania ganaría mucho si alcanzara el grado de autoprovidencia común en Suiza o en los Estados Unidos. Pero en ambos casos el problema es de inflación, no de deflación. Aun cuando Suiza es el país clásico de los ahorrantes, asegurados y fondos de pensión privados, el ahorro es insuficiente para contener las tendencias inflacionarias y para financiar proyectos de inversión. La cantidad desusadamente elevada de ahorros que hay en Suiza no ha originado ningún problema relativo a cómo impedir que la inversión vaya a la zaga del ahorro y por ende desencadene tendencias deflacionarias. El propio problema es, pues, un seudoproblema que puede meternos al corral de un sistema estatal obligatorio de previsión social. En la medida en que el ahorro ha cundido en Suiza y en los Estados Unidos junto con el crecimiento de la economía, este mayor ahorro es al mismo tiempo la condición de un mayor crecimiento no inflacionario.¹⁶

A veces se aduce otro argumento. Y es que un sistema estatal obligatorio de previsión social tiene una gran ventaja sobre la providencia propia, por cuanto no necesita una acumulación previa de capital y sólo le hace falta reunir cada año los medios necesarios del momento, con lo que vive al día. ¿Acaso esto no es mucho más barato, se dice, y por tanto, no permite la existencia de beneficios sociales mucho más amplios y generosos para las masas?

Este sencillo procedimiento, que se ha dado en denominar método del pago al día, se puede aplicar también a la ayuda mutua entre grupos pequeños, pero en la gran escala que se necesita para los servicios sociales masivos, está evidentemente reservado al Estado, con sus poderes de compulsión. No obstante, lo dicho dista mucho

de ser una ventaja. No basta apelar al principio elemental de que todo pago social hay que cubrirlo siempre, en realidad, con la producción corriente. Cabe destacar otro aspecto, el que agrega una reserva importante a un axioma que ya mencionamos: la medida de la producción corriente está influenciada decisivamente por la inversión previa y, a menos que esta inversión haya de tener efectos inflacionarios, por regla general hay que solventarla con ahorro.

Por tanto, un sistema de pensiones apoyado en la acumulación de capital hace una contribución significativa a la formación de capital nacional como factor determinante del producto nacional. Así el sistema tiende a acrecentar el fondo nacional de bienes con el que se hacen los pagos sociales, traducidos en bienes. En cambio, el sistema de pago del día cerraría esta fuente de formación de capital y, a menos que se pueda encontrar un sustituto, estorbaría el crecimiento del producto social. No obstante, cuanto más amplio sea semejante sistema, menos se puede contar con un sustituto. Ya es bastante perjudicial que los fondos de previsión social puedan dañar las formas auténticas y tradicionales de la autoprovidencia, y por ende la formación de capital, pero al menos llenan la brecha con una suerte de ahorro colectivo. Es difícil pensar en una combinación peor. Pero en una democracia masiva existe una tentación extraordinaria de elegir este método, porque ofrece la posibilidad de organizar un sistema amplio y generoso de pagos sociales sin la incómoda limitación de la cobertura de capital. La tentación es tanto más grande puesto que con este sistema es posible también ajustar los pagos sociales corrientemente a los aumentos de precios y salarios debidos a la inflación crónica. Los políticos alemanes sucumbieron últimamente a esta tentación, a pesar de las advertencias en contrario. Es un signo alarmante de los tiempos. Sobran motivos para prever que pronto se seguirá este ejemplo en otros lugares.¹⁷

16 La idea de que las leyes económicas excluyen la posibilidad de que las masas provean a sus propias necesidades mediante la acumulación de propiedad, y de que estas mismas leyes económicas hacen de esta autoprovidencia privilegio de unos pocos, podía crecer sólo en el terreno del keynesianismo popular. Esto lo analicé en más detalle en mis artículos "Probleme des kollektiven Altersversicherung" (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, febrero 25, 1956) y "Das Problem des Lebensvorsorge in der Freien Gese\\lschaft" (*Individual und Sozialversicherung als Mittel der Vorsorge* (Bielefeld 1956)), y tengo el agrado de citar ahora el análisis claro y cuidadoso de Hans Willigerodt, "Das Sparen auf der Anklagebank der Sozialreformer", *Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* (1957), 175-98. Nótese también sus comentarios sobre el sistema de pago al día, con los que estoy enteramente de acuerdo.

17 El problema de la escala móvil de pensiones, llamada "pensiones dinámicas" en Alemania e introducida, con algunas modificaciones, en la primavera de 1957, se analiza en mis ensayos aludidos en la nota anterior. Véase también H.-J. Rüstow, *Zur volkswirtschaftlichen Problematik der dy-*

Sin embargo, consideraciones como éstas, si bien son necesarias y no hay que soslayarlas sólo por sus aspectos técnicos, muestran una peligrosa tendencia a ocultar a los ojos las cuestiones más amplias que nunca hay que perder de vista en ningún análisis del desarrollo del moderno Estado Benefactor. ¿Quizá convenga volver sobre estas cuestiones una vez más, aunque sólo sea para redondear el argumento acentuándolas. Es preciso aclarar, sobre todo, dos ideas.

La primera ya la conocemos. Es imposible aprehender cabalmente lo que está hoy en juego sin tener siempre presente que el sistema al que se ha dado en llamar Estado Benefactor va alterando nuestra sociedad en una dirección particular: en nombre de la igualdad y la mediocridad está estrangulando todo lo que suba del promedio. Nos movemos hacia una situación en la que al "hombre común" se le quitan sus responsabilidades y al "hombre poco común" se le priva de su entusiasmo. Pero como la capacidad superior al promedio es la condición real de la producción y es al mismo tiempo tan escasa que necesita el cultivo y el estímulo más cuidadoso, no es difícil percibir cuál es el destino que nos estamos preparando. La perspectiva se oscurece más aún por el hecho de que los dueños del imperio comunista tienen la astucia suficiente para estimular y recompensar lo mejor que pueden la capacidad superior al promedio. Lo que Charles Morgan escribió hace algunos años no ha perdido nada de su pertinencia hoy: "El crimen central contra una sociedad empobrecida como lo ha sido la nuestra no es en absoluto el de ser más felices o más capaces o más saludables o más emprendedores que otros, sino el de ser una mediocridad dependiente que se ceba en el Estado."¹⁸

La otra idea se puede expresar con una simple imagen. Imaginémosnos que estamos contemplando una de las obras más grandiosas del arte occidental, las pinturas del Tintoretto en las paredes y el cielorraso de las alas de la Scuola de San Rocco, en Venecia. Esta era una de aquellas fraternidades benéficas que en su tiempo y a su manera resolvían el problema de ayudar a los pobres y sin las cuales la ciudad lacustre apenas hubiera sobrevivido mil años sin una revolución. La abnegación de los frailes se vio equiparada con la del artista, de quien es fama que no cobró nada por su inmensa obra.

Supongamos ahora, con fines de argumentación, que hoy existiera un pintor del calibre del Tintoretto. ¿Podemos imaginarnos a una autoridad del Estado Benefactor que le pidiera que le decorase sus oficinas? ¿Y podemos imaginarnos al Tintoretto, absorto en

namischen Sozialrente (Berlín-Munich, 1956); *Das problem der Rentenreform, aktionsgemeinschaft soziale Marktwirtschaft, Tagungsprotokoll N° 6 (Ludwigsburg, 1956)*.

¹⁸Morgan, op. cit., 122.

su tarea, pintando su magna obra con abnegada devoción a la gloria de Dios, a la belleza y al amor del hombre?

Son preguntas crueles. Pero es que somos nosotros los que tenemos el moderno Estado Benefactor.

El Estado Benefactor en el Plano Internacional

Sea ello como fuere, sigue en pie que cualquiera sea nuestra opinión del Estado Benefactor, los problemas que éste trata de resolver son muy reales. Existen los económicamente débiles, a quienes han de ayudar los económicamente fuertes; existen los pobres y los ricos, entre quienes no debe haber un abismo. Si lo dicho vale para los individuos, ¿por qué no para las naciones enteras? ¿Acaso no hay naciones "pobres" y naciones "ricas", otras "económicamente desposeídas" o "privilegiadas", y acaso la discrepancia que existe entre ellas no puede ofrecer motivos plausibles para reclamar una "igualación" como la que respalda al Estado Benefactor? ¿Por qué, entonces, no tener un Estado Benefactor a escala internacional, en que unas naciones dan, voluntaria u obligatoriamente, y otras reciben?

La idea es tentadora y no tiene nada de nuevo. La conocimos hace unos veinte o treinta años en las frases fascistas o nazis sobre los que tienen y los que no. Recordamos la violencia con que Mussolini lanzó la que él llamó lucha de clases de los pueblos proletarios contra los pueblos satisfechos y poseedores, y con que los nazis reclamaban espacio vital para ellos.¹⁹ En esa época fueron las naciones industrializadas y avanzadas las que insistieron en su derecho a una parte equitativa de los recursos de materias primas y las zonas de colonización de los países subdesarrollados; hoy son estos últimos los que han adoptado el grito de guerra de la "justicia social" internacional. En tales países y en el mundo occidental el desarrollo económico de las regiones subdesarrolladas se ha convertido en el lema que se repite con más fuerza que ningún otro de los que escuchamos hoy, no hay cómo equivocar las fuertes inflexiones emocionales que son un rasgo tan conocido del Estado Benefactor internacional.

El derecho a acortar la delantera en riqueza que otros han establecido y el deseo de igualación en el bienestar de naciones completas se expresan en el mismo tono que los reclamos de los "desposeídos" contra los "privilegiados", los que, a nivel nacional, han conducido al concepto y a la creación del Estado Benefactor. Ningún observador atento del análisis actual sobre el desarrollo de los países

19 Esta forma particular del reclamo de justicia internacional está casi olvidada hoy. La analicé con la severidad que merece en mi libro *Internationale Ordnung heute*, 164 y sigs.

20 Véase mi *L'économie mondiale aux XIXe et XXe siècles*. 165-220.

subdesarrollados puede dejar de impresionarse con el tono de demanda, desafío y queja que emplean los que se sienten "desheredados", con la nota de envidia por su lado y la de "conciencia social" y temor a la envidia y al resentimiento (y su explotación por el comunismo) por el otro. No causa extrañeza que en tales circunstancias el programa del desarrollo económico de las regiones subdesarrolladas encuentre, en el mundo occidental, sus más fervientes partidarios entre quienes, en sus propios países, abogan por el Estado Benefactor, la planificación económica, la socialización y las políticas inflacionarias. El desarrollo de los países subdesarrollados se ha convertido en una de las canchas más importantes para los campeones de estas ideologías.²¹

Nuestra primera respuesta es que la analogía no tiene asidero. No es posible equiparar naciones e individuos sin caer en aquel sofisma tan corriente que A. N. Whitehead denomina la "falacia de la concreción desubicada" o el antropomorfismo político.²² Además, aquí no se trata de provisión para el futuro ni de seguridad social contra riesgos; lo que está en juego es el derecho de los que tienen menos éxito económico a las riquezas de los que tienen más éxito. Los defensores de esta idea tienen en mente, no los aspectos legítimos sino los aspectos ilícitos y revolucionarios del lema del Estado Benefactor, pero carecen de la honradez suficiente para manifestarlo claramente. Tampoco reconocen que semejante igualación internacional de la riqueza podría lograrse por el único medio de la coerción por parte de un Estado supranacional. Si reflexionaran sobre esto tendrían que reconocer que sería utópico contar con la creación de un gobierno mundial. Pero nuestra objeción de más peso es quizá que ellos no comprenden bien los problemas que encaran los países subdesarrollados.

¿Qué significa el desarrollo económico en un país subdesarrollado? La definición no es fácil. Tal vez la mejor manera de expresarla sea la siguiente: esos países procuran repetir el proceso de crecimiento económico que Gran Bretaña fue la primera en alcanzar, en la época de la revolución industrial, y que desde entonces se ha producido en un país tras otro. Ahora comenzamos a tener una visión más clara que antes de la naturaleza de tal proceso. Ante todo, estamos empezando a entender cuán difícil tiene que ser el comien-

21 Una obra típica es G. Myrdal, *An International Economy* (Nueva York, 1956). (Véase también la reseña de P. T. Bauer del libro de Myrdal, *Economic Journal* (marzo 1959) y mis propios comentarios críticos en *Wirtschaftsfragen der freien Welt*, 493 y sigs.) El papel que desempeña la envidia en esto, como en el Estado Benefactor nacional, está destacado con justicia por Helmut Schoek, "Der Masochismus des Abendlandes", en A. Hunold (ed.), *Europa - Besinnung und Hoffnung* (Erlenbach-Zurich, 1957).

22 Röpke, *Internationale Ordnung - heute*, 118, 133 y 241.

zo y cuántos sacrificios acarrea, y cuán amplia es la diversidad de las condiciones que determinan el ritmo y el éxito del desarrollo. En la época de los inicios del capitalismo en Inglaterra y más tarde en los demás países industrializados de Europa, en los Estados Unidos, Canadá y todos los demás países, incluso Rusia, las principales interrogantes eran las siguientes: ¿dónde encontrar el capital necesario? ¿Dónde encontrar los obreros que la industria necesita? ¿De dónde conseguir el espíritu empresarial, con su iniciativa y su liderazgo industrial, indispensables para el despegue a las formas dinámicas de la economía industrial moderna? ¿De dónde ha de venir la experiencia técnica, a todas luces igualmente indispensable? Y por último, ¿dónde encontrar los excedentes agrícolas con que alimentar a la creciente población industrial y urbana?

La nación pionera de la economía industrial moderna, Gran Bretaña, tuvo las mayores dificultades en todos estos aspectos, porque tuvo que depender de sus propios recursos. Lo dicho vale particularmente para el problema que encierra la primera de nuestras interrogantes, a saber, el problema de la acumulación de capital para poner en movimiento el desarrollo económico. La tarea era nada menos que la de realizar la "partida crítica" del desarrollo económico sin un influjo apreciable de capital foráneo y apelar a los recursos propios del país para acumular el capital necesario para construir máquinas y fábricas, ferrocarriles y puertos, y demás inversiones. Esto se podía lograr únicamente a costa de restringir el consumo de un pueblo que, en ese momento, todavía era pobre, y a costa de otras cargas, padecimientos y sacrificios. El precio de la "partida de capital", de aquel ángulo agudo necesario que eleva bruscamente la curva de oferta de capital, en un momento en que los frutos del desarrollo, en forma de un producto social creciente, no han madurado aún, fue en Inglaterra una situación que nos hemos habituado a describir como la miseria de los inicios del capitalismo, hábito debido a la influencia de la propaganda marxista y a un sesgo en la tradición de la economía teórica que recién se viene superando.

Pero no es preciso irse al extremo opuesto. Pese a toda la luz que los historiadores modernos han arrojado sobre este período, él fue más que sombrío.²³ Con todo, se impone una reflexión seria. Ahora, cuando este proceso de "industrialización autárquica" se repite en muchos de los países subdesarrollados, comprendemos mejor que antes que un período de restricción, al menos relativa, del consumo masivo, con el fin de obtener un aumento rápido en la formación de capital interno, es condición indispensable para el desarrollo económico de un país que no puede contar con ayuda externa en forma de capital. En Inglaterra el capitalismo tuvo, por decirlo así, que padecer hambre para surgir, y no es extraño que la revolución industrial británica no se asociara de inmediato con aquel crecimiento de los ingresos masivos que se esperaba de los nuevos milagros técnicos. Lo que resulta asombroso es solamente la celeridad con que aun el país pionero de la industrialización logró, a des-

pecho de inmensas dificultades, pasar más allá de la "partida crítica", elevar constantemente la situación de las masas y mejorar aquellas condiciones de trabajo tan agobiantes en sus comienzos. Todo ello se realizó sin las espantosas y prolongadas privaciones del comunismo ruso, sin campos de trabajos forzados, policía secreta ni pelotones de fusilamiento.

La referencia al comunismo ruso nos trae al punto esencial. Por difíciles que hayan sido los comienzos en Inglaterra debido a que el problema central del suministro de capital hubo que resolverlo con los propios esfuerzos del país, las naciones que siguieron el ejemplo de Inglaterra experimentaron muchas menos dificultades. Tengo en mente el desarrollo de Europa occidental y central, los Estados Unidos, Australia, Sudáfrica, Argentina y Canadá. En ellas el desarrollo económico se vio facilitado por el hecho de poder recurrir a la acumulación de capital y a la experiencia económica y técnica de los primeros países industriales, Inglaterra y los que la siguieron inmediatamente, con la sola exigencia de que se cumplieran las demás condiciones del desarrollo económico que señalamos en nuestra lista de interrogantes. Así ocurrió, en la gran mayoría de los casos.

Todo sucedió quedamente, sin que nadie hiciera de ello un gran "problema", sin organizaciones internacionales, programas, conferencias, comités ni funcionarios, sin remordimientos de conciencia moral ni política, de parte de los países desarrollados, y sin temor a las posibles consecuencias de una ayuda insuficiente, y también sin aquella mezcla de súplicas, amenazas y chantaje con que los países subdesarrollados apelan a la conciencia y al miedo. Nadie soñó con adoptar una actitud de compasión hacia los pobres diablos

- 23 Obtenemos una buena idea de la nueva interpretación de los historiadores económicos modernos en F. A. Hayek (ed.), *Capitalism and the Historians*. No obstante, como lo demostré en mi reseña de este libro ("Der 'Kapitalismus' und die Wirtschaftshistoriker", *Neue Zürcher Zeitung*, N° 614 (marzo 16, 1954), el péndulo ahora se mueve demasiado en la otra dirección. Podemos calcular que los proletarios de aquella época comían más carne y bebían más cerveza que lo que habíamos pensado hasta ahora, y que en lo material las cosas eran la mitad de malas (aunque, a mi ver, incluso reducidas a la mitad hubieran sido suficientemente malas), pero queda el hecho crucial de que eran proletarios en el sentido más amplio y más ingrato de la palabra, y que fue la primera vez en la historia que las masas subieron al escenario junto con sus contrapartes, los "capitalistas". Los modernos historiadores económicos y sociales harían bien en compartir y analizar la opinión fidedigna de testigos de que esto fue una catástrofe. Una parte grande y en nada carente de importancia de nuestra propia crisis cultural data de aquella época y no podemos simplemente convertir lo negro en blanco ni el signo menos en signo más. No se puede dejar pasar esto en silencio, sin dejar en la oscuridad el aspecto más importante del análisis.

de las praderas norteamericanas, del interior de Australia o de las pampas argentinas, con confianza en su capacidad y buena fe, se les prestaba dinero al cinco por ciento y se estimaba que el negocio era bueno para ambas partes. Pero una cosa, por cierto, se daba por su puesta y como tal ni siquiera se ponía en discusión, esto es, la existencia de todo un cuerpo de condiciones e instituciones que justificaban esa confianza y formaban un vínculo libre y firme entre países desarrollados y subdesarrollados: la libertad de movimiento internacional de bienes, capitales, personas e ideas, el imperio de la ley, la economía de mercado, el respeto por el dinero y todo lo que ello significa.

El comunismo ruso fue el primer gran ejemplo del hecho de que un país en desarrollo que opta por un sistema económico y social incompatible con las condiciones para ese libre flujo de ayuda desde los países desarrollados hace imposible dicha ayuda. Si semejante país insiste en el desarrollo económico se condena a la vía extraordinariamente difícil de la industrialización autárquica al estilo inglés. Los maestros del Kremlin pensaron por un tiempo que podrían escapar a esta lógica inexorable, pero el primer Plan Quinquenal de Stalin demostró que la habían seguido. El comunismo ha significado no sólo la dura necesidad de realizar la partida crítica mediante las privaciones de los consumidores y campesinos rusos, sino también la elección de un método, el colectivista, con el cual los padecimientos del "autofinanciamiento" nacional del desarrollo se ven agravados desmesuradamente por la debilidad inherente de un orden económico colectivista.

¿Qué es la miseria de los inicios del capitalismo británico en comparación con los inmensos sacrificios del experimento soviético? Los ingleses tuvieron que aguardar algún tiempo el aumento de la prosperidad masiva y el mejoramiento de las condiciones de trabajo, pero ¿qué es esto comparado con los largos sufrimientos, que todavía continúan, de las masas en el Estado comunista? Tampoco debemos olvidar que el método autárquico y colectivista de Moscú hizo mucho más difícil la solución de otro problema del desarrollo, a saber, el problema de alimentar a la creciente población industrial y urbana. En Inglaterra y en los demás países occidentales, el desarrollo fue acompañado de un aumento constante y considerable en la producción agrícola, y al mismo tiempo, la economía mundial libre permitió que la producción de las vastas zonas nuevas cultivadas del Nuevo Mundo sirvieran para alimentar a los países industrializados; pero en la Rusia soviética los métodos económicos comunistas condujeron a un deterioro de la agricultura que aun ahora, al parecer, no se recupera, si hemos de juzgar por las estadísticas rusas y las observaciones de los gobernantes de Moscú.

Los países subdesarrollados de hoy tienen que decidir si van a resolver el problema clave del suministro de capital de acuerdo con el método internacional y mercadista de Occidente o con el colectivista y autárquico de Moscú. Con el primero, el problema se resuelve-

rá de la manera que ha sido normal y natural hasta ahora, y que todavía lo es en el caso de un país como Canadá, esto es, mediante el flujo libre y espontáneo de capital extranjero. Pero si las propias políticas de nacionalismo y socialismo de estos países destruyen las condiciones de esa oferta de capital, no tienen derecho a quejarse por su ausencia, menos aun a reclamar la caridad internacional.

De esta manera tales países subdesarrollados se colocan en una posición desde la cual claman con tanto más estridencia y urgencia por el tipo de ayuda de capital que podríamos llamar política y que corresponde al concepto de un Estado Benefactor internacional. Si los particulares de los países occidentales no tienen la suficiente confianza en el gobierno de un país subdesarrollado para entregarle, motu proprio, sus ahorros, entonces estos particulares deben entregar esos ahorros por la fuerza, por intermedio de sus propios gobiernos, sin recompensa ni esperanza de reembolso, impelidos y aplaudidos por funcionarios internacionales que, por su parte, no pagan impuestos.

Si un país subdesarrollado no obtiene acceso a la fuente de los mercados extranjeros de capital debido a sus propias políticas nacionalistas y socialistas, entonces debe buscar un suministro de capital político. El dinero que no fluye libremente hay que bombearlo con conferencias diplomáticas, propaganda y amenazas abiertas o disfrazadas, aun bajo pena de que el flujo pueda evaporarse o desaparecer en el calor de las mismas pasiones que ya secaron la fuente original. Cuando resulte imposible recurrir al mercado y a los inversionistas privados, hay que movilizar a los gobiernos de Occidente y por su intermedio a los contribuyentes.

Esta es la escueta situación a la que se puede reducir la confusa multiplicidad de acciones en este campo. Muchos países subdesarrollados se niegan a satisfacer las condiciones necesarias para que haya un flujo voluntario de capitales de Occidente. Se reservan para sí toda suerte de derechos y mecanismos, tales como la tributación, la expropiación, el control de cambios, la expulsión de técnicos extranjeros, la discriminación ante la ley, etc., y se niegan a pagar intereses, dividendos ni sueldos, sin cuyo precio ninguna ayuda de capital se puede ofrecer, aun en el mejor de los casos. Con tanto más apasionamiento estos países proclaman su derecho a recibir ayuda por nada y mediante la compulsión que los gobiernos de Occidente tienen que imponer a sus contribuyentes para reunir el capital necesario. Con la misma lógica demente, las sumas exigidas se hacen cada vez más fantásticas.

En tales condiciones es más que nunca necesario destacar los hechos graves que privan de base a este concepto de un Estado Benefactor internacional. Aquellos países subdesarrollados que, por sus políticas y principios en asuntos económicos y sociales, crean las condiciones necesarias, el ambiente favorable, para la inversión privada, obtienen capitales de Occidente por medio del mercado. Esta especie, afortunadamente, no se ha extinguido aún. Los otros, los

que no crean dichas condiciones, no tienen derecho a quejarse de las consecuencias. Con su pan se lo coman. Si un país recurre a medios políticos para obtener ayuda de capital con súplicas, desaffos o amenazas, no puede invocar el argumento de la necesidad. Si orienta sus políticas por la estrella del nacionalismo y el socialismo, y persiste en ello, tiene que pagar el precio. Si no quiere pagar el precio, tiene que cambiar sus políticas.

Esa es la clara alternativa. No debemos dejar que se oscurezca por más tiempo, ni siquiera por referencia a ciertos hechos innegables que distinguen a muchos de los países subdesarrollados de hoy, de los casos normales del pasado. Ciertamente es que algunos de los más importantes entre los países subdesarrollados sufren de una sobrepoblación sin precedentes, pero ello no es motivo para que, además, adopten políticas que espantan al capital extranjero y así empeoran la situación. Egipto es un ejemplo y una advertencia de lo que puede ocurrir. También es cierto que, al contrario de los casos clásicos de Occidente, muchos países subdesarrollados carecen de algunas de las condiciones esenciales de la industrialización, en especial empresarios en potencia y mano de obra calificada; pero en tales casos cabría preguntarse si no sería mejor arreglárselas sin industrialización que imponerla por los métodos del nacionalismo y del socialismo.