ESTUDIOS PUBLICOS

Nº 13 VERANO 1984

F. Cumplido, J. Guzmán, G. Dietze
Pluralismo y Proscripción de Partidos Antidemocráticos

David Butler
Sistemas Electorales

Khayyam Zev Paltiel
Financiamiento de la Campaña Electoral

Carolina Ferrer y Jorge Russo
Sistemas Electorales Parlamentarios Alternativos: Un análisis para Chile

Gerhard Loewenberg
El Desarrollo del Sistema Alemán de Partidos Políticos

Miguel Kast
Política Económica y Desarrollo Social en Chile

Gonzalo Vial Correa
La Prioridad de la Enseñanza Masiva

Mario Vargas Llosa
El Elefante y la Cultura

David Gallagher
Manuel Antonio Garretón, "El Proceso Político Chileno".

DOCUMENTO *Selección de "El Federalista"*

Pluralismo y Proscripción de Partidos Antidemocráticos *

Francisco Cumplido
Jaime Guzmán
Gottfried Dietze

Exposición del Sr. Francisco Cumplido

Es indispensable hacer una distinción entre crear y difundir ideas políticas, por una parte, y las conductas que ponen en peligro el régimen democrático, por la otra. Podría legítimamente no autorizarse o reprimirse un partido o movimiento que se organizara para derrocar por la violencia el gobierno democrático o que usara la lucha armada como instrumento de cambio social o que propiciara la dictadura. La norma clave está en el artículo 30 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Lo que en ella se estima ilícito es la acción, no el pensamiento, la opinión o la difusión de ideas. Debe ser la propia Constitución o una ley complementaria de rango constitucional la que tipifique esas limitaciones o conductas y un tribunal constitucional, que sea expresión legítima de la voluntad política y goce de suficiente independencia, el que aplique esas regulaciones a los casos concretos. No constituyen una garantía suficiente frases genéricas como "atentar contra la familia" o "fomentar la lucha de clases".

En cuanto a la eficacia práctica de las prohibiciones en cuestión el autor tiene dudas. A su juicio ellas pueden ser el fundamento jurídico para tomar algunas decisiones, pero la verdadera defensa de un sistema democrático radica en que haya justicia social, distribución de la propiedad, etc.

* Centro de Estudios Públicos, 10 de mayo de 1983.

** Ex profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Chile. Profesor de Instituciones Políticas de la Universidad Diego Portales. Ha publicado numerosos artículos en diversas revistas. En la actualidad se desempeña como Director Académico del Instituto Chileno de Estudios Humanísticos (ICHEH).

En la democracia, en mi opinión, el pueblo goza de su mayoría social y política y la ejerce para decidir su destino. Una democracia auténtica importa un acuerdo fundamental de opinión y voluntades en torno a las bases esenciales sobre las cuales se llevará a efecto la vida en común. Destaco estos dos aspectos de la democracia, porque en mi opinión tienen singular relevancia en la solución del problema que hoy se nos plantea.

Este problema es antiguo, ya ha sido debatido intensamente en la teoría política y en la doctrina constitucional. Se le conoce, sin que se atribuya al autor que voy a mencionar la creación del problema, como la paradoja de Karl Popper. Esta paradoja es la siguiente: ¿Debemos reclamar en nombre de la tolerancia el derecho a no tolerar a los intolerables? Popper lo ha planteado como una paradoja; en el fondo aquí existe una tensión entre la autodefensa del régimen democrático por una parte y la libertad de ideas políticas, filosóficas y religiosas, que envuelve el pluralismo, base a su vez fundamental de la condición existencial de la democracia hoy en día.

¿Cómo solucionar esta paradoja? En mi opinión para solucionar la paradoja es indispensable hacer una distinción entre crear y difundir ideas políticas, por una parte, y las conductas que ponen en peligro el régimen democrático, por la otra.

El fundamento de mi planteamiento en torno a esta distinción es el siguiente: Del origen divino y humano del hombre se desprende su libertad para determinar su propio destino y contribuir con otros hombres a definir la organización de la sociedad política. El hombre debe ser libre para crear o adherir a diferentes formas de organización de la sociedad política sin limitaciones. De este mismo derecho deriva el de asociarse con otros hombres con el fin de llevar a la práctica la forma de organización de la sociedad política que él ha creado o adhiere. Pero, de otro lado, la democracia implica la aceptación de un conjunto de normas que institucionalizan un camino de solución pacífica del conflicto social. En consecuencia, los que deseen participar dentro de la democracia deben acatar esas normas. El partido político es una forma de asociación que persigue un fin específico en la democracia: cooperar en la formación de la voluntad política del pueblo. Luego, es legítimo exigir a los partidos políticos para su existencia y permanencia el acatamiento de las bases esenciales de la democracia. Por tanto, podría, en mi opinión, legítimamente no autorizarse o reprimirse un partido o movimiento que se organizara para derrocar por la violencia el gobierno democrático o que usara la lucha armada como instrumento de cambio social o que propiciara la dictadura, sea de cualquier clase. Nadie puede invocar el régimen democrático para atentar en su contra. Por tanto, además no constituye una limitación al pluralismo ni un acto de

intolerancia que en plena democracia se castigue el terrorismo, la lucha armada, la rebelión, la sedición, el golpe de estado, etc. Antes bien, tales sanciones son el medio para restablecer el comportamiento democrático. Pero esto que en los principios aparece tan claro, cuando se lleva a la práctica, presenta problemas adicionales. En mi opinión, para resolver los casos concretos debemos atenernos a los principios descritos, esto es, si la permisibilidad de los actos trasgrede o no las normas de convivencia democrática o la unidad mínima esencial como concepción de la sociedad y si tal acto rompe o no el centro de equilibrio entre la libertad y la justicia encaminándose hacia la anarquía o hacia el totalitarismo.

¿Qué sería aceptable como solución prudencial y qué garantías deben observarse en el desarrollo de estos principios? Al respecto podemos recurrir a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y sus pactos complementarios, que creo yo es el fundamento moral más firme del avance de la civilización occidental actual.

La norma clave, en mi opinión, para resolver el problema es el artículo 30 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que dispone: "Nada en la presente declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración". Del claro tenor literal de la disposición transcrita se desprende que ni el Estado ni un grupo ni una persona pueden invocar la declaración para legitimar actividades, o realizar actos contrarios a los derechos y libertades proclamados por ella. Debe observarse que lo que se estima ilícito es la acción mas no el pensamiento, la opinión o la difusión de ideas. En efecto, en conformidad con el artículo 19 de la Declaración, toda persona tiene derecho a sustentar y difundir cualquier opinión en materia política, sin que la persona pueda ser molestada a causa de sus opiniones. Igualmente, le corresponde a una persona el derecho a participar en la sociedad democrática, cualquiera que sea su opinión política habida cuenta de lo prescrito en el artículo 2º de la Declaración, en concordancia con los artículos 19 y 21, pero siempre que tal participación se efectúe dentro de los procedimientos democráticos. Pero distinta es la situación y conculcaría la libertad consagrada en el artículo 20 toda organización que constituyere una asociación no pacífica, como un partido o movimiento que se organizara para derrocar por la violencia el gobierno democrático o que propugnara la lucha armada como instrumento de cambio social o la dictadura.

Sin duda tales limitaciones o conductas deben estar consagradas, tipificadas en una Constitución, que sea expresión legítima de la voluntad popular y, por supuesto, estar en concor-

dancia con los demás derechos humanos de la Declaración y sus pactos complementarios. No son una garantía suficiente, en vista de una limitación tan excepcional, frases genéricas, como "atentar contra la familia" o "fomentar la lucha de clases", cuya interpretación se deja entregada a tribunales integrados por juristas, a quienes se encarga una función política legislativa, precisar esos conceptos genéricos. Debe ser la propia Constitución o una ley complementaria de rango constitucional la que tipifique esas limitaciones o conductas y un tribunal constitucional, que sea expresión legítima de la voluntad política y goce de suficiente independencia, el que aplique esas regulaciones a los casos concretos. Asimismo, tales limitaciones o conductas reprochables deben regir para el futuro v no tener efecto retroactivo, sancionando "a posteriori" conductas que en su oportunidad fueron constitucionales.

La pregunta que surge a continuación es: ¿es eficaz este sistema para realmente evitar o proteger a la democracia de los excesos planteados? Me parece ilustrativo sobre la eficacia de estas limitaciones tener en consideración la experiencia de la República Federal Alemana, sobre las que nuestro principal participante nos ilustrará. El artículo 21 de la Constitución alemana se refiere a la materia complementado por el artículo 18. No es una tipificación muy explícita, pero sí tiene una ventaja respecto de otras formas de estatuir estas limitaciones (como es el caso de la Constitución chilena de 1980), de señalar expresamente que debe establecerse por el Tribunal Constitucional Federal cuáles son los hechos y las normas constitucionales constitutivas de la democracia que se trasgreden en los actos declarables inconstitucionales o por los movimientos declarables inconstitucionales. Personalmente no comparto la forma en que la Constitución de la República Federal Alemana ha tipificado estas limitaciones, por encontrarlas demasiado genéricas. Sí, en mi opinión, tiene una atenuante: que el Tribunal Constitucional Federal tiene una estructura y un procedimiento de designación que garantiza una mayor independencia, que en la Constitución Chilena de 1980.

Tenemos entendido que sobre la base de estas disposiciones del artículo 21 de la Constitución y del artículo 18 el Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales al Partido Socialista alemán y al Partido Comunista. La duda que existe es si es por esta regulación constitucional o por otra razón que no han surgido en Alemania Federal grupos o movimientos extremistas. Recuerdo haber escuchado en 1975, en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, al Ministro del Interior de Baviera, al Dr. Bruno Merck, que dijo, al respecto: "De las facultades para prohibir los partidos, prohibir asociaciones o caducar derechos fundamentales se ha hecho uso pocas veces hasta ahora. Yo, dijo el Ministro de Baviera, considero más conveniente y más efectivo el que un

partido contrario a la Constitución sea excluido de la vida política por los ciudadanos en las urnas a que lo sea por una prohibición. La libertad debe comprender también la libertad del que piensa de otra manera. El estado de derecho no debe impedir a nadie expresar sus metas y valores políticos sea dentro o fuera de los partidos políticos, pero no puede estar obligado por tolerancia a aquellos que hacen mal uso de las libertades del ordenamiento fundamental para invalidar dichos derechos y someter a los demás a su propio poder. Así la democracia debe estar dotada de los medios para defender la libertad contra las fuerzas extremas de cualquier orientación".

Por su parte el Dr. Ekhardt Mayer, asesor científico de la DCU, opina que la prohibición sobre los partidos antidemocráticos en Alemania fue impuesta por las fuerzas de ocupación para defender a Alemania de la falta de conciencia democrática y, en la práctica, se trata de un simple estatuto legalista que no se da en la realidad. Que efectivamente ha aumentado la conciencia democrática, pero no se atreve a atribuir este aumento a la prohibición constitucional. La exclusión de los partidos extremistas no ha ejercido influencia en el resultado de las elecciones en Alemania. En Alemania el centro político no afiliado es el que define las elecciones. La pregunta es entonces, ¿no será que la división de Alemania, la cercanía del régimen comunista de la República Democrática Alemana, el muro de Berlín —una frontera respecto de la cual para atravesar de la República Democrática Alemana a la República Federal hay que pasar por terrenos de disparo automático— son, por una parte, un testimonio elocuente más poderoso que la prohibición constitucional y, de otra, un régimen efectivamente democrático, con una economía social de mercado, con una democracia construida desde la base, con una justicia social, hacen ilusorios e innecesarios los extremismos.

En Chile ha existido prohibición de esta misma naturaleza ya en la década de 1930; la Ley de Seguridad del Estado establecía normas específicas sobre la exclusión de los movimientos de este tipo, ¿cuál fue el resultado? Podemos citar dos sentencias: La Corte Suprema Chilena, por sentencia de 23 de abril de 1937, declaró que el nacismo no era contrario a la democracia y la Corte de Apelaciones de La Serena, en esa misma fecha, dijo que el Partido Nacional Socialista no atentaba en contra de los principios de la democracia. Por esto uno tiene ciertas dudas, más o menos fundadas, en relación con la eficacia práctica de este tipo de prohibiciones. Pueden ser el fundamento jurídico para tomar algunas decisiones, pero la verdadera defensa de un sistema democrático radica fundamentalmente en que ese sistema sea efectivamente democrático, que sea un sistema en que haya justicia social, distribución de la propiedad, etc. Más fuertes son estos aspectos que las normas constitucionales prohibitivas.

Exposición del Sr. Jaime Guzmán *

La lucha contra el totalitarismo exige ser dada en varios frentes simultáneos y no me parece conveniente contraponerlos como si fuesen opuestos o excluyentes en circunstancias que son complementarios. El desarrollo socioeconómico y sociocultural es uno de ellos; un segundo, igualmente importante, es el de la acción ideológica o doctrinaria; la lucha antisubversiva representa un tercer frente; y el cuarto es la proscripción jurídica de los partidos y movimientos totalitarios, que complementa los anteriores. En cuanto a la eficacia específica de esta norma quienes con mayor claridad la aprecian son quienes resultan afectados por esa exclusión. Si ellos pugnan por volver a la legalidad es porque les conviene. Y si a ellos les conviene su legalización, ésta no conviene a los adversarios de los totalitarios.

La licitud o legitimidad moral de las normas de proscripción arranca de dos fuentes: primero, el derecho que tiene toda organización social a defenderse de quienes quieren destruirla y, segundo, el requisito de un consenso básico que sea el cimiento de una democracia estable.

Yo deseo agradecer al C.E.P. esta cordial invitación que nos ha hecho.

Enseguida quiero manifestar que desearía abordar el problema en el orden inverso en que lo ha hecho el profesor Cumplido, comenzando primero por el tema de la eficacia de las proscripciones de ciertas ideologías o partidos de la vida política, para terminar en el más arduo, de la licitud de dichas proscripciones.

Entrando al tema de la eficacia, coincido con el profesor Cumplido en que ella es limitada y circunscrita y no pienso que nadie que favorezca este tipo de proscripciones (entre los cuales me cuento) piense que con ellas va a derrotarse a las doctrinas totalitarias.

Estimo importante subrayar que la lucha contra el totalitarismo exige ser dada, a mi juicio, en varios frentes simultáneos y no me parece conveniente contraponer estos distintos frentes como si fuesen opuestos o excluyentes. Creo que es necesario sumarlos y complementarlos debidamente para obtener el resultado que se desea. Es evidente que la democracia será tanto más sólida cuanto mayor sea el desarrollo socioeconómico y sociocultural del país y, por lo tanto, mayor sea la identificación de todos los ciudadanos con el régimen democrático. El desarrollo económico y la justicia social son, por lo

* Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Católica. Formó parte de la llamada "Comisión Ortúzar" que redactó el proyecto constitucional que sirvió de base al texto que se aprobó en el plebiscito de 1980. El Sr. Guzmán es miembro de la Comisión para el Estudio de las Leyes Orgánicas Constitucionales que preside el Sr. Sergio Fernández.

tanto, metas que la democracia debe buscar para fortalecerse. A ese frente agrego un segundo igualmente importante, que es el de la acción ideológica o doctrinaria, porque siendo el totalitarismo una expresión que adopta distintas formas doctrinarias, es necesario ganar el corazón y más precisamente la mente de las personas en favor de las ideas de la democracia y esto requiere una lucha ideológica en el campo de las ideas. Solamente ellas son capaces de derrotar a las ideas contrarias, pero ocurre que los totalitarismos suelen no ser simples ideas y este es el caso concreto del totalitarismo más importante de nuestro tiempo, como es el marxismo. Se trata de una doctrina política impulsada por un imperialismo hegemónico que utiliza la subversión como instrumento de penetración en los países, no sólo para imponer esa doctrina, sino para sojuzgar la soberanía de los pueblos libres. De manera de que hay un tercer frente, que me parece igualmente indispensable que los anteriores, cual es la lucha antisubversiva. Hecha esta aclaración me parece que un cuarto frente necesario, útil, pero evidentemente menos importante que los tres anteriores, es el de la proscripción jurídica que consagra la Constitución.

En síntesis, este es un instrumento necesario aunque no suficiente para obtener el fin perseguido y creo que debe complementarse el combate al totalitarismo en el plano de la proscripción jurídica, con el del debate ideológico, el de la lucha antisubversiva y el del desarrollo económico-social. Esos cuatro frentes los veo simultáneos y creo que sería realmente muy grave que creyéramos que son excluyentes u opuestos entre sí, en circunstancias que deben sumarse y que cualquiera de ellos que se desatienda ofrece una posibilidad importante de penetración y de triunfo a las ideas totalitarias.

En cuanto a la eficacia específica del cuarto frente que he señalado, que es el de la proscripción jurídica, creo que quienes más claro tienen la eficacia de esa norma son quienes resultan afectados por esa exclusión. Quienes se ven excluidos de la legalidad pugnan por volver a ser incluidos en ella y si ellos quieren la legalidad es porque les conviene. Ahora bien, si a ellos les conviene su legalización, ésta no nos conviene a los adversarios de los totalitarios. Eso me parece más fuerte que cualquier otra consideración táctica. De ahí que si de eficacia se trata, estimo útil proscribir de la vida política a los totalitarismos, aunque sin atribuirle a eso el carácter de una vara mágica que no puede tener ni podría jamás alcanzar en la lucha contra éstos.

Entramos, por tanto, al segundo aspecto que es más arduo: el de la licitud o legitimidad moral de hacer algo semejante. Pienso que dicha licitud arranca de dos fuentes básicas.

Primero, el derecho que tiene todo ser a sobrevivir. El derecho a la sobrevivencia que es casi un instinto, el derecho de toda organización social a defenderse de quienes quieren destruirla me parece connatural a ella.

Yendo más al fondo, no es tampoco un simple problema de sobrevivencia. Hay una segunda vertiente que es todavía más profunda y que yo creo que podemos profundizar con mucho fruto. Me refiero a que toda sociedad —y mucho más una democracia— funda su estabilidad en la existencia de un consenso básico que sea como el cimiento sobre el cual resulte posible y viable la discrepancia. Sobre ese cimiento pueden levantarse muchos edificios discrepantes sin que se destruya su coexistencia armónica. Este cimiento o consenso básico, como la palabra lo indica, debe normalmente fluir en forma espontánea. La palabra consenso está de suyo indicando una cierta espontaneidad, de manera de que siguiendo esa lógica no sería normalmente requerible la existencia de preceptos prohibitivos para que el consenso se vea afianzado y fortalecido. Tal es el caso de la inmensa mayoría de las democracias sólidas del mundo, que no requieren este tipo de proscripciones. Pero puede haber circunstancias excepcionales en la vida de los países en que se produzca un quiebre social que las haga necesarias, y exigir que se explicite y se defienda ese cimiento o consenso mínimo cuando éste se ve seriamente amenazado o se ha destruido temporalmente, contemplándose, además, la proscripción jurídica de lo que atente en su contra.

No hay duda que cuanto se pueda avanzar para que estas normas se tornen innecesarias será un buen síntoma, pero puede ser que en una etapa de la vida de los países ellas sean necesarias.

Yo identifico el período que estamos viviendo en Chile con el que vivió la República Federal Alemana después de la trágica experiencia del nacionalsocialismo. Creo que hay una similitud en cómo la República de Weimar fue aprovechada por el nacionalsocialismo para alcanzar el poder y cómo nuestro régimen constitucional del año 25, con sus modificaciones posteriores, fue utilizado por el gobierno de la Unidad Popular para intentar establecer un régimen marxista-leninista.

Escuchando al profesor Cumplido, yo tengo la impresión de que las divergencias que hay en esta materia entre quienes favorecemos una norma como la que contempla el texto constitucional y quienes la impugnan, es más bien una diferencia de presentación en el enfoque que una diferencia conceptual profunda. Me parece desprenderlo de las palabras del profesor Cumplido, pero me resulta todavía mucho más claro del documento que publicó el grupo estudios constitucionales conocido como el "Grupo de los 24" en enero de 1980, en pleno debate constitucional. Debo consignar, eso sí, y lo quiero decir con el mayor respeto y no en términos peyorativos, que veo un cierto complejo de sus autores para reconocer la legitimidad de excluir determinadas doctrinas de la vida política y esto los lleva a tener que dar unos rodeos muy largos para llegar a un punto

que es mucho más sencillo y se puede abordar directamente. Incluso, ello arriesga llevarlos a ciertas contradicciones.

En efecto, el documento que señalo menciona textualmente que "ningún partido podrá ser excluido por razones ideológicas, sino sólo por conductas antidemocráticas". Pero aquí tenemos que hacernos la pregunta clave. Propagar una idea, ¿es o no una conducta? A mi juicio, evidentemente sí. Mientras la idea está en el fuero interno de la conciencia es sólo un pensamiento, pero cuando la idea es expresada ello pasa a constituir un acto. Ahora bien, este acto puede quedar en el ámbito de la vida privada de las personas o puede tener repercusiones sociales importantes y, en el segundo evento, el derecho puede regularlo. En todos los países del mundo existen opiniones que están sancionadas como delitos, a lo menos bajo la figura del delito de injuria. Mi opinión muy íntima sobre alguien, puede ser que él es un idiota, pero si yo se lo digo cometo el delito de injuria, según todas las legislaciones, no obstante estar expresando mi íntimo pensamiento, porque estoy realizando un acto.

Ahora, si pasamos al terreno político, veremos que la lógica también indica que el llamado a ejercitar actividades terroristas debe estimarse punible por el derecho. No creo que alguien pudiera sostener que solamente se debe penar al que coloca la bomba y no al que incita a colocar muchas bombas, porque la responsabilidad de este último puede ser mucho mayor y más grave. Entonces, si una persona declara que el terrorismo es su doctrina política, estamos frente a un dilema insalvable; o lo sancionamos por propagar esa idea que íntimamente cree válida o la admitimos porque se trata de una idea política. No hay otra salida al dilema. Yo creo que necesariamente hay que sancionarlo y, entonces, si podemos sancionar al que propaga el terrorismo, aunque no lo lleve a la práctica, ya estamos colocados frente a la aceptación de que se puede sancionar la propagación de una idea política y todo queda reducido a determinar cuáles ideas políticas son aquellas cuya propagación debe sancionarse, cómo se les sanciona y quién las sanciona. Pero el fondo del problema queda ya dilucidado. Se puede sancionar ¡legítimamente a quien propaga una idea política en determinados casos, en razón del contenido de esa idea.

En esa línea, el precepto constitucional aprobado no es ciertamente el único posible y podrían formularse muchos otros alternativos que se estimaran iguales o mejores en su texto. Nadie puede tener la pretensión de haber logrado en un artículo la formulación más perfecta posible imaginable para un determinado propósito, aunque la aprobada me parece básicamente satisfactoria en su propósito de excluir las doctrinas totalitarias o violentistas de la vida cívica. Además, y en todo caso, estimo que se trata de una opción lícita, legítima y que —insisto— conceptualmente no diverge en el fondo de lo que

ha planteado el "grupo de los 24" y de lo que más sucintamente planteó recién el profesor Cumplido. El "grupo de los 24", en el mismo documento, señala que los partidos políticos, para ser reconocidos como tales, deben expresar en su declaración de principios su adhesión a una serie de conceptos. Su adhesión a los principios y normas que se estiman fundamentales para el sistema democrático, explicitando entre otros, el respeto y promoción de los derechos humanos; la generación y renovación periódica de las autoridades por voluntad popular; la aceptación de las decisiones de la mayoría y el resguardo de los derechos de la minoría; el pluralismo ideológico y el rechazo de la violencia armada como método de acción política contrario a los principios democráticos, o sea, se le exige a los partidos que adhieran a todas estas ideas para existir legalmente y puede suceder (y es evidente que sucede) que hay un grupo grande de personas que no adhieren a estas ideas y que podría reclamar el supuesto legítimo derecho —según el contradictorio enunciado doctrinario del mismo "grupo de los 24"— a decir "nosotros no estamos de acuerdo con eso y no tenemos por qué suscribirlo, ya que sostenemos una idea contraria a uno o varios de esos principios". De manera que yo creo que el problema está reducido a ver cómo se formula la proscripción correspondiente, porque de acuerdo al punto de vista "del grupo de los 24" y del profesor Cumplido, al que no adhiere a esas ideas no debería admitírsele a la participación política. Hay una diferencia muy grande —y creo que es importante subrayarla— entre proscribir solamente el uso de la violencia o proscribir también un objetivo que no sea procurado a través del uso de la violencia, pero cuyo contenido sea antidemocrático y en esto el "grupo de los 24" de hecho admite lo segundo, aunque lo haga a regañadientes y contradiciendo su enunciado de que no puede excluirse ninguna ideología política.

Quiero hacerme cargo de una observación final para terminar por razones de tiempo. Creo que la declaración de los derechos humanos de las Naciones Unidas es una buena referencia, pero no suficiente, en la materia. Por ejemplo, me parece que el derecho de propiedad no está garantizado de manera satisfactoria. Se puede perfectamente establecer o propiciar la colectivización de todos los medios de producción sin violar la letra de la declaración de los derechos humanos de las Naciones Unidas y yo creo que no hay democracia —ni mucho menos libertad— en un régimen donde exista colectivización de todos o de la generalidad de los medios de producción. Allí estamos, por ejemplo, en presencia de un punto en que dicha declaración de derechos humanos no parece satisfactoria, de manera que con la mera adhesión a la declaración de los derechos humanos de las Naciones Unidas no tenemos una suficiente garantía de respeto a los derechos que son requisito de un régimen democrático. Señalaba también el pro-

fesor Cumplido la necesidad de especificar las conductas antidemocráticas y se quejaba de que el artículo 8º de la Constitución lo ve demasiado amplio e interpretable en términos diversos. Es claro que puede serlo, como toda jurisprudencia sobre un precepto jurídico. Pero eso es inevitable y, más aún, en materias como ésta me parece indispensable darle esta fluidez interpretativa. El propio documento del "grupo de los 24" al que he aludido, dice que el estatuto constitucional de los partidos políticos debiera establecer qué conductas deben considerarse atentatorias a los principios de lealtad democrática y al orden democrático. Sin embargo, agrega el documento inmediatamente después que "el tribunal constitucional, mediante una interpretación actualizadora del estatuto en los casos de que conozca, podrá estimar que contravienen esos principios de lealtad democrática, conductas no tipificadas que constituyan una infracción grave de esos principios".

¿Qué fluye de esta proposición? La evidencia que han tenido sus redactores de que ninguna tipificación podría ser suficientemente exhaustiva y que debe dejarse un margen razonable a la labor jurisprudencial. Por eso es inevitable dejarle un margen a la jurisprudencia para que interprete la norma y el que la jurisprudencia lo haga bien o mal es naturalmente el riesgo al que siempre estará expuesta la aplicación del derecho, entregada a tribunales formados por seres humanos. Darle a dichos tribunales la composición y las normas procesales más adecuadas minimiza ese riesgo, pero jamás podrá eliminarlo y mucho mayores pueden ser los riesgos de pretender normas jurídicas de tal detallismo descriptivo, que pudieren derivar en "camisas de fuerza" o, por el contrario, en preceptos estériles para los propósitos ético-sociales que el derecho persigue.

Exposición del profesor Gottfried Dietze *

¿Queremos una democracia que sea ideal desde el punto de vista de la teoría democrática o queremos una democracia que funcione? Las llamadas democracias ideales con frecuencia han fracasado. Hay pueblos que han preferido hacer sacrificios en el altar de la democracia por un gobierno democrático viable. Es el caso de la Constitución de los Estados Unidos, la de Francia y Alemania. La Convención de Fila-

* Profesor en la Universidad de Johns Hopkins. Su especialidad es filosofía, política y derecho comparado. El profesor Dietze se educó en Heidelberg y fue alumno de Nicolai Hartmann y Karl Jaspers en filosofía, y de Karl Schmidt en derecho constitucional. Ha publicado muchos artículos en revistas académicas, así como varios libros. La revista *Estudios Públicos* publicó en su número 6, de 1982, un ensayo suyo titulado "La democracia tal como es y la democracia apropiada".

delfia estuvo dirigida a frenar la voluntad de la mayoría en beneficio de los derechos del individuo.

El autor, en la perspectiva de lograr un régimen popular viable, se ha ocupado de temas como la limitación de los derechos humanos en situaciones de emergencia; las cláusulas que —como la del cinco por ciento en Alemania— tienden a disminuir el número de partidos; la proscripción de partidos antidemocráticos y las facultades extraordinarias.

Muchas gracias. Señoras y señores, estoy muy contento de encontrarme aquí y agradezco profundamente la generosa hospitalidad que se me ha ofrecido durante los últimos diez días en Chile.

Uno de mis profesores escribió que en los grandes debates de nuestro tiempo al buen sentido no lo ataca eficazmente e] sin sentido, sino el contrasentido. Las brillantes presentaciones de mis distinguidos colegas lo demuestran muy bien. Cada uno de ellos ha defendido sus opiniones acertadamente. Como ambos son profesores de derecho constitucional y expertos en ese campo, y como yo no lo soy, no quiero discutir con ellos, sino que prefiero ocuparme del problema de la democracia desde un punto de vista histórico y analizar los que se estima que son los aspectos más conflictivos de la nueva Constitución de Chile, esto es, las limitaciones de los derechos humanos y las facultades extraordinarias del Presidente. Quisiera hacerlo refiriéndome a la situación de Alemania Federal, en cuanto a la limitación de los derechos humanos, y a la situación de Francia, respecto de las facultades extraordinarias del Presidente durante la Quinta República. Después de la Segunda Guerra Mundial, Winston Churchill dijo en la Cámara de los Comunes que la democracia es una mala forma de gobierno, pero agregó que hasta la fecha nadie había inventado una mejor. Cuando hablamos de la institución de formas democráticas de gobierno, es necesario, y siempre se ha considerado necesario, desde luego a partir del siglo XVIII cuando se inició la era democrática, preguntarnos: ¿qué queremos? ¿Queremos una democracia que sea ideal desde el punto de vista de la teoría democrática o queremos una democracia que funcione? Tenemos buenos ejemplos de esta clase de debates y sabemos que las llamadas democracias ideales con frecuencia han fracasado. Hay pueblos que han preferido hacer sacrificios en el altar de la democracia por lograr un tipo de gobierno viable y popular, un tipo de democracia estable.

Un buen ejemplo de lo dicho es la redacción de la Constitución de los Estados Unidos. Los colonos americanos se rebelaron contra Inglaterra, porque se les negaron los derechos democráticos: no se les permitía hacerse representar en el Parlamento y se les imponía tributos sin su consentimiento; el

lema de la revolución americana fue: "no hay tributación sin representación".

Con la democracia en el ambiente y con la popularidad de que gozaba la idea de democracia, no resulta extraño que las nuevas Constituciones de los trece Estados recién independizados, que se adoptaron a partir de 1776, fueran democráticas. Si bien se apoyaba aparentemente la idea de separación de poderes, pronto quedó en claro que el poder se concentraba en la rama legislativa, que se había producido un auténtico gobierno de la mayoría, que la mayoría solía oprimir tanto como un solo hombre: el rey. Por tanto, la tarea de la Convención de Filadelfia, que preparó la Constitución norteamericana, estuvo dirigida a frenar la voluntad de la mayoría en beneficio de los derechos del individuo.

Una cosa quedó absolutamente clara en la Convención de Filadelfia: entre los derechos humanos, el derecho de propiedad debía tener la misma categoría de otros derechos del individuo. A decir verdad, entre los derechos humanos, los de propiedad y de libre contratación se tenían por los más importantes, porque eran aquellos que las legislaciones estaduales con más frecuencia infringían.

La democracia se limitó con el fin de tener un tipo de democracia constitucional, una democracia libre de opresión, libre de lo que en aquella época se conocía como despotismo democrático. Porque existe aquello que se llama despotismo democrático.

Otro ejemplo que demuestra que se prefería una democracia funcional antes que una idealista, fue la discusión que tuvo lugar en el siglo XIX entre John Stuart Mill y Walter Bagehont. John Stuart Mill, hombre idealista, estimaba que para tener una forma de gobierno democrático había que tener representación proporcional. Su opinión era que sólo la representación proporcional podía garantizar la representación, incluso de grupos pequeños, y corresponder al principio de democracia.

Walter Bagehont respondió: —Bueno, la idea es magnífica, pero... ¿funciona? La representación de grupos muy pequeños, ¿no significa que habrá representación de gran número de partidos en el Parlamento, que ningún partido tendrá mayoría, que por ende habrá que tener gobiernos de coalición que son por definición inestables? Propuso una representación mayoritaria que, como tal, contempla la elección de un solo representante por distrito, porque pensó que tal sistema conduciría a un sistema bipartidista y que un sistema bipartidista garantizaría un gobierno de un partido, con una oposición leal que representaría a la minoría. Gran Bretaña y los Estados Unidos siguieron su sugerencia, en tanto que Francia y la Alemania de Weimar siguieron la de Mill. Todos sabemos que en los Estados Unidos y Gran Bretaña el gobierno se ha caracterizado por su estabilidad, en tanto que el de Francia, desde

luego durante la Tercera y Cuarta Repúblicas, fue notable por su falta de estabilidad, al igual que el de la República de Weimar.

Un asunto que nos interesa vivamente hoy es el de saber si para obtener una democracia viable se pueden limitar los derechos humanos en determinadas situaciones de emergencia. En tal sentido quisiera referirme a la situación de Alemania durante la República de Weimar y bajo la Ley Básica de Bonn. Hasta 1918 Alemania no tuvo un gobierno propiamente democrático. Luego vino la revolución. Los que redactaron la Constitución de Weimar procuraron poner en pie la democracia perfecta y adoptaron la representación proporcional. El partido que obtuviera sesenta mil votos en todo el país, cuya población era de 65 millones, tendría derecho a hacerse representar en el poder legislativo. En consecuencia, el Reichstag se compuso de un gran número de partidos y el gobierno se caracterizó por la inestabilidad. Durante algún tiempo no anduvo tan mal. Los partidos de la que se conoció como coalición de Weimar —los socialdemócratas, el partido católico de centro y el partido alemán del pueblo— trabajarían juntos. Pero cuando comenzó la Depresión, en 1929, la coalición perdió poder, porque la extrema derecha, los nacionalsocialistas con Hitler, y la extrema izquierda, los comunistas, trabajarían juntos para hacer caer al gobierno de coalición existente. No aceptaron, por cierto, un gobierno de coalición compuesto de comunistas y nacionalsocialistas, y, en consecuencia, otros gobiernos de coalición surgieron y cayeron. Esta situación siguió y siguió hasta que Hitler, al último, se benefició con esta inestabilidad y asumió el poder.

La Constitución de Weimar fue tan lejos en su protección de los derechos humanos que Hitler y más tarde su ministro de propaganda, el Dr. Goebbels, pudieron jactarse abiertamente de que la Constitución de Weimar era tan liberal que les permitió derrocarla. Hasta pudieron atreverse a decir que tal era en realidad la meta de los nacionalsocialistas.

Con la Ley Básica de Bonn la situación ha cambiado. La Constitución francesa de la Cuarta República fue en esencia una copia de la vigente durante la Tercera República. La Constitución de la República de Italia refleja los valores del Statuto, la Constitución liberal anterior a Mussolini. En cambio, la Ley Básica de Bonn no es una copia de la Constitución de Weimar. En 1945, 46, 47, las potencias aliadas pidieron que el Consejo Parlamentario adoptara una Constitución democrática, en respuesta al hitlerismo autoritario. También había entre los alemanes un fuerte deseo de reinstaurar la democracia. No obstante, si bien los franceses e italianos repitieron los errores de constituciones previas a Pétain y a Mussolini —De Gaulle renunció a la presidencia en 1946, porque estimó que los redactores de la Constitución estaban cometiendo los mismos errores que se habían cometido anteriormente en Francia— los responsables de

elaborar la Ley Básica de Bonn aprendieron con la experiencia de Weimar. Se preguntaron cómo era posible que un hombre como Hitler pudiese llegar al poder. La respuesta fue que la Constitución de Weimar era demasiado democrática y demasiado liberal. Por eso Bonn introdujo la llamada cláusula del cinco por ciento, que excluía de la representación en el parlamento a los partidos que obtenían menos del cinco por ciento de la votación total. En cuanto a la representación proporcional, Bonn modificó el sistema de listas de la Constitución de Weimar y así redujo considerablemente la cantidad de partidos. En consecuencia, desde 1949 Alemania Federal ha tenido sólo unos pocos partidos representados en el Bundestag. Esta circunstancia explica en gran medida la estabilidad de su gobierno. Dicha estabilidad se complementó con una innovación en el arte del régimen parlamentario, el llamado voto constructivo de no confianza. Hasta entonces, el régimen parlamentario significaba que la mayoría parlamentaria podía hacer caer un gobierno sin pensar en un sucesor, lo que condujo a unas cuantas crisis de gobierno. Ahora, según el nuevo reglamento de Bonn, hay que elegir un nuevo canciller antes de hacer salir del cargo al titular. Hasta ahora esto ha ocurrido una vez solamente, en octubre pasado. Antes de que el canciller Schmidt fuera derrocado, se había elegido como canciller a Helmut Kohl.

Ahora paso a otro punto importante. La Ley Básica de Bonn limitó los derechos humanos. No es tan liberal como la Constitución de Weimar. El artículo 18 de la Ley Básica de Bonn dispone que aquellos individuos que confiesen la intención de derrocar la actual forma de gobierno liberal democrático no podrán acogerse a la protección del capítulo de garantías individuales, y el artículo 21 complementa al anterior al disponer que los partidos que deseen derrocar la forma constitucional de democracia liberal serán inconstitucionales y estarán prohibidos. Esto llevó, a comienzos de los años cincuenta, a la prohibición del partido comunista y de un partido neofascista. El pueblo sabe perfectamente que los artículos 18 y 21 no corresponden al ideal de democracia, el cual da a entender que todos los partidos estarán permitidos, pero el pueblo ha aprendido con la experiencia de Weimar y estima que esos artículos se justifican en beneficio de una democracia funcional. Y como todos sabemos, en Alemania Federal la democracia ha funcionado perfectamente. El gobierno se ha caracterizado por su estabilidad. Adenauer fue canciller durante 14 años sin interrupción, período comparable a toda la duración de la República de Weimar. Hubo estabilidad gubernamental también con los cancilleres Kiesinger, Brandt y Schmidt, y este último, permaneció en el cargo por 12 años.

Otro problema, que también se debate mucho hoy, se refiere a las facultades extraordinarias. El problema es antiguo. Surgió en el gobierno del Presidente Lincoln, durante la guerra civil.

Si se examinan las constituciones democráticas que se aprobaron a fines del siglo XVIII y durante todo el siglo XIX, salta a la vista la ausencia de facultades extraordinarias. Era evidente que quienes elaboraron estas constituciones sentían tal entusiasmo por la democracia que creían que, una vez transferido el poder del monarca al pueblo, todo funcionaría sin tropiezos y que no habría dificultades en el gobierno democrático. Tal fue la gran esperanza de la revolución norteamericana; fue también la gran esperanza de la revolución francesa. Cuando estalló la guerra civil, el Presidente Lincoln se encontró abocado a una emergencia. Lo que empeoraba las cosas era el hecho de que la Constitución norteamericana no contenía ninguna disposición que permitiera hacer frente a una situación de esta índole. De este modo, Lincoln se arrogó facultades extraordinarias y con el fin de salvar la unión americana realizó unas cuantas cosas que según la letra de la Constitución eran inconstitucionales. Aumentó la fuerza del ejército en los estados norteños, suspendió el auto de hábeas corpus, limitó los derechos civiles. Llegó hasta el punto de abstenerse de convocar al Congreso, temeroso de que si proponía semejantes medidas de emergencia el Congreso no lo apoyaría, con lo que frustraría sus esfuerzos por dominar la situación. ¿Cómo pudo hacerlo? Declaró que había jurado preservar la Constitución y que, bajo ese juramento, estaba obligado a realizar actos inconstitucionales. Más adelante, una vez dominada la situación, convocó al Congreso y éste aprobó sus medidas de emergencia.

Una situación similar se produjo en Francia en 1940. La Constitución de la Tercera República no disponía medidas de emergencia, de modo que en la primavera de 1940, cuando los alemanes invadieron Francia, nadie sabía dónde residían las facultades extraordinarias. Francia fue sometida muy rápidamente. En gran medida esto se atribuyó al hecho de que los franceses no sabían dónde estaba su gobierno y así, cuando De Gaulle fue nombrado Presidente provisional en 1945, propuso que a la nueva Constitución de Francia se incorporara una fuerte disposición para emergencias y que el Presidente tuviera amplias facultades. La convención encargada de formular la Constitución de la Cuarta República tenía otra opinión y De Gaulle renunció. Cuando volvió al poder, en 1959, se preocupó de que la Constitución nueva contuviese facultades extraordinarias de amplio alcance. El artículo 16 de la Constitución de la Quinta República otorga tales facultades al Presidente.

Si se ve amenazada la seguridad nacional o la paz, dentro de Francia, el Presidente, previa consulta con los presidentes del Senado, de la Asamblea Nacional y el Tribunal Constitucional, puede decretar estado de emergencia. Lo que es importante es que el Presidente tiene que consultar con los titulares de estos tres organismos, pero no está obligado a seguir su consejo. En otras palabras, por sí solo está autorizado para declarar estado

de emergencia y suspender los derechos civiles. El ejemplo que se siguió para redactar el artículo 16 de la Constitución francesa fue el artículo 48 de la Constitución de Weimar, el cual otorgaba amplias facultades extraordinarias al Presidente, cuyas facultades fueron invocadas después de 1929, durante la Depresión, en especial por el canciller Brüning, quien fue el predecesor de Hitler y con quien tuve la fortuna de estudiar en la Universidad de Harvard. Se ha acusado a Brüning de haber exagerado el uso de las facultades extraordinarias, con lo que habría creado una situación que facilitó a Hitler el uso de esas mismas facultades. En mis conversaciones con él siempre se mantuvo firme y señaló que aún hoy actuaría de la misma manera.

La situación de Francia durante la Quinta República se ha caracterizado por la estabilidad; los comentarios a la Constitución francesa concuerdan en que las facultades extraordinarias que concede de ningún modo establecen una dictadura presidencial. En el hecho, Michel Debré, antiguo luchador de la resistencia y Primer Ministro de De Gaulle, destacó, cuando elaboró la Constitución de la Quinta República, que no era su intención establecer una dictadura del Ejecutivo, sino materializar la clase de separación de poderes que existía en los Estados Unidos, donde el Presidente tenía facultades parecidas, pero donde el Poder Legislativo permanecía fuerte y donde el Poder Judicial conservaba su fuerza. Debré señaló que los franceses, con su anterior forma de régimen parlamentario —un gobierno partidista ilimitado con el poder concentrado en el Legislativo, una democracia ilimitada— se habían alejado de las ideas de Montesquieu, a quien ellos consideran uno de sus grandes filósofos políticos.

No quiero referirme a la situación en Chile. No la conozco lo bastante y, además, siempre he tenido la costumbre de no deliberar sobre lo que ocurre en un país al que he sido invitado. Hay suficientes chilenos capaces de deliberar en este país.

Montesquieu, el gran liberal del siglo XVIII, destacó que cada Estado tiene que resolver sus propios problemas y que el gobierno de una determinada comunidad y sus instituciones no se pueden importar desde el extranjero. Más bien deben reflejar las tradiciones de aquella nación y adaptarse a las condiciones, circunstancias y necesidades actuales. Así, pues, sea cual fuere el destino de los artículos sobre restricción de los derechos humanos, lo importante es que el dilema lo decidan los chilenos.

Siempre dije a mis alumnos que es arrogancia de ciertas personas que digan a otras cuál es el patrón correcto para medir los derechos humanos, porque nadie lo conoce. El colega de la derecha destacó que le agrada la normativa de derechos humanos de la Declaración Universal de las Naciones Unidas. Mi colega de la izquierda dice que a él no. Yo pienso que ambos

están en lo cierto y ambos están errados. Este es un problema insoluble.

Puesto que nadie sabe cuál es la normativa correcta de los derechos humanos, sería bueno tal vez que existan diversas normas de derechos humanos. Porque podemos aprender a partir de las experiencias obtenidas con esas normas y patrones diversificados. En los años de 1960 me opuse a una ley del Congreso que procuró decretar una normativa uniforme de derechos humanos en 50 estados. Dije entonces que estaría bien si se hiciera por enmienda constitucional; pero no si se hace con una sencilla ley del Congreso, en lo que estuve de acuerdo con el senador Goldwater. Y si un país no debe decretar una sola normativa uniforme de derechos humanos en 50 estados propios, Naciones Unidas no puede de veras decretar una para el resto del mundo. La modestia, aquí, está siempre en su lugar, según los consejos contenidos en los escritos de Montesquieu, Adam Smith, Emmanuel Kant y Thomas Jefferson, grandes liberales del siglo XVIII. Acabo de terminar un estudio sobre ellos y me ha llamado la atención cómo todos ellos sabían que la democracia liberal es un tejido frágil. La democracia liberal debe estar alerta contra la monarquía absoluta, pero también debe estar alerta contra la anarquía. Y descubrí que si bien estos grandes liberales del siglo XVIII estaban en favor de la libertad del individuo frente a un gobierno arbitrario, todos estuvieron de acuerdo en que había que tener un gobierno. Y propusieron el imperio de la ley, que, como dijo más tarde Georg Jellinek, es un mínimo ético. Querían un Reichtstaat que asegurara el orden público para que los individuos pudiesen perseguir sus objetivos en paz, para bien de la sociedad y de ellos mismos.

LA SABIDURÍA DE "EL FEDERALISTA"

George Carey

En 1787, hace casi dos siglos, los Estados Unidos de América estaban cerca del fin de una era que los historiadores de la actualidad llama comúnmente "período crítico". El período era crítico por una serie de razones, pero la principal de ellas era si los tres estados que eran para todos los propósitos y en todos los sentidos soberanos se unirían entre sí para formar una unión más fuerte y más viable o si seguiría cada uno su propio destino por separado.

Hoy en día puede que nos parezca muy improbable que el resultado pudiera haber sido distinto a lo que fue. En retrospectiva, podemos percibir un ímpetu hacia una unión más firme y más fuerte. Pero al mismo tiempo hubo serias dudas respecto a la conveniencia de tal unión. Específicamente hubo quienes creyeron que un gobierno nacional más fuerte no podía tener un carácter republicano; que debido a la extensión territorial y a la diversidad de la población de la unión propuesta, cualquier gobierno nacional efectivo tendría que entregar la soberanía a unos pocos o a uno solo; que las diferencias culturales, religiosas y económicas no permitirían un gobierno nacional fuerte, construido sobre principios republicanos, precisamente porque el acuerdo necesario entre un pueblo tan diverso sería tan difícil, sino imposible de lograr. Además, argumentaban, el gobierno nacional tendría que tener la capacidad de moverse con energía y presteza para sofocar la violencia nacional y las amenazas del exterior, requi-

GEORGE CAREY. Profesor de Ciencia Política de la Universidad de Georgetown. Editor de la Revista "Political Science Reviewer". Autor del libro *The Basic Symbols of the American Political Tradition,* coeditado con Willmore Kendall, 1979. En la actualidad está terminando un libro sobre "El Federalista".

sitos que se cumplen mejor en regímenes controlados por uno solo o por pocos.

Aún más, los oponentes de la Constitución propuesta ("antifederalista") podían citar la autoridad de los filósofos políticos desde Aristóteles hasta Montesquieu para demostrar que el gobierno republicano (aquel en el cual la soberanía era ejercita ya sea directa o indirectamente por el pueblo) era posible sólo en territorios geográficamente pequeños con poblaciones relativamente homogéneas.

La Constitución americana que entró en vigencia en 1789 era un experimento novedoso en su época, porque representaba una divergencia drástica respecto a la sabiduría recibida o tradicional respecto a las condiciones necesarias para que una república tuviera éxito. Obviamente, los Padres Fundadores sí creían que se podía construir un gobierno nacional más fuerte y viable sobre bases republicanas. Pero la teoría sobre la cual se basaron los fundadores no resulta muy evidente si examinamos los debates de la Convención de la Constitución, puesto que los delegados estaban primordialmente dedicados a perfeccionar detalladas transacciones. Tampoco se ve de inmediato la teoría al observar las cláusulas de la Constitución misma. Sin embargo, sí encontramos la teoría que sirvió de base para la actuación de los redactores en "El Federalista" o en los "Papeles Federalistas" como a veces se le llama. "El Federalista" es un esfuerzo conjunto de Alexander Hamilton, James Madison y John Jay (principalmente de Hamilton y Madison) escrito bajo el seudónimo "Publius". Contiene 85 ensayos que aparecieron originalmente en diversos periódicos de Nueva York entre octubre de 1787 y agosto de 1788 para promover la ratificación de la Constitución propuesta que acababa de emerger de la Convención de Filadelfia.

Estos ensayos ocupan un lugar muy especial no sólo en la tradición política estadounidense, sino en la literatura de la ciencia política en general. Casi desde la fecha de su publicación se les ha celebrado como los más perfectos comentarios existentes sobre el significado y la naturaleza de la Constitución de los Estados Unidos. Thomas Jefferson, por ejemplo, creía que representaban "la opinión general de los que la redactaron y de los que aceptaron la Constitución de los Estados Unidos, en asuntos relativos a su genuino significado". Para nuestros propósitos aquí, sin embargo, nos resulta más reveladora la estimación de Jefferson en otro contexto: a saber, él creía que era "el mejor comentario sobre los principios de gobierno que se haya escrito jamás". Otros, aunque en términos diferentes, se han hecho eco de estos sentimientos. Charles A. Bear (Q.E.P.D.), el renombrado cien-

tista histórico político de Estados Unidos, le otorgaba "el primer lugar en la literatura mundial de la ciencia política" y consideraba que "El Federalista" era "el trabajo más instructivo sobre ciencia política que se haya escrito en los Estados Unidos". Quizás fue George Washington el que mejor fijó su lugar entre los clásicos al escribir que "merecería la atención de la posteridad porque ahí se analizan francamente los principios de la libertad y los tópicos de gobierno que resultarán siempre de interés para la humanidad, mientras el hombre esté relacionado con la sociedad civil"[1].

A pesar de todo esto, cabe observar que "El Federalista" no es de ninguna manera un tratado político sistemático. Carece de la precisión deductiva de un **Leviathan;** del alcance de una **Política** y de la profundidad de una **República.** Tampoco explora in extenso el significado de la justicia, la naturaleza del hombre, la substancia de la buena vida, la obligación del ciudadano para con el Estado ni otros asuntos de los que se preocupan la mayoría de los discursos políticos generales. Pero es, tal como Washington escribió, un análisis "franco" de los problemas y perspectivas de un gobierno republicano. Y debe su cualidad sin par entre los clásicos en la teoría política al hecho de que relaciona la teoría con la práctica, de que explora, como pocas otras obras lo hacen, la relación de las estructuras constitucionales y de las estipulaciones hechas en la Constitución con la promoción y la mantención del gobierno republicano.

Se ha abundado lo suficiente al respecto como para indicar que los redactores de la Constitución, específicamente los interesados en establecer un régimen republicano, pueden ignorar los principios de las enseñanzas y los análisis que aparecen en "El Federalista" sólo a su propio riesgo. Dicho en otras palabras, hay muchas razones para creer que los que tienen la responsabilidad de establecer un nuevo régimen constitucional en Chile se beneficiarían enormemente con el estudio de "El Federalista", puesto que su tarea no es distinta a lo que Publius se autoimpuso al principio del primer ensayo, a saber, "decidir la importante cuestión de si las sociedades humanas so o no realmente capaces de establecer un buen gobierno basándose en la reflexión y la posibilidad de escoger o si están destinados para siempre a depender en sus constituciones políticas de los accidentes y de la fuerza".

---

[1] Para estos y otros comentarios por eruditos y estadistas respecto a "El Federalista" ver Gottfried Dietze, *The Federalist: A Classic on Federalism and Free Government* (Baltimore: The John Hopkins Press, 1960), capítulo uno. Para una lista de las ediciones y traducciones de The Federalist ver "Bibliographical Appendix" a Roy P. Fairfield, editorial *The Federalist Papers* (Baltimore; The John Hopkins University Press, 1981), 305-24.

¿Cuáles, entonces, son las principales enseñanzas y principios incorporados en "El Federalista"? Pueden, creemos, organizarse bajo cuatro temas generales: (a) Republicanismo, (b) Separación de Poderes, (c) Federalismo y (d) Gobierno Limitado. Estos cuatro principios aparecen constantemente en todo "El Federalista" y son asuntos centrales en las exposiciones de Publius. Como veremos, se superponen hasta cierto punto, de manera que tendremos ocasión de considerar sus interrelaciones.

Republicanismo

Publius fue relativamente sencillo para definir lo que quería decir con República. Nos dice en "El Federalista" Nº 39 que "podemos conceder ese nombre a un gobierno que derive todo su poder directa o indirectamente del gran cuerpo del pueblo, y que es administrado por personas que detentan sus cargos mientras complacen al pueblo por un período limitado, o mientras observen un comportamiento acorde con el cargo". También dice que "es esencial para tal gobierno que se derive del gran cuerpo de la sociedad, no de una proporción no considerable, ni de una clase favorecida de ella". De esta manera, Publius pensaba que el concepto de un gobierno "mixto", tal como el que exista en Gran Bretaña en la época, no resultaba compatible con los principios republicanos. Pero tuvo buen cuidado de señalar que "es suficiente para tal gobierno que las personas que lo administran sean designadas, directa o indirectamente, por el pueblo" para períodos fijos o "de buena conducta". De esta manera, aunque el pueblo en último término controlaría a los gobernantes, el republicanismo no exigía que el pueblo tuviera un control directo e inmediato mediante procesos electorales.

Publius estaba claramente consciente del hecho de que había problemas inherentes en las repúblicas y peculiares de ellas. Tenía propensión al desorden y a la inestabilidad. Eran notorias por la mutabilidad de sus leyes, lo que había imposible el imperio de la ley. "Las pequeñas repúblicas de Grecia e Italia –observa– vivían en un continuo estado de agitación"; su existencia estaba marcada por oscilaciones "entre los extremos de la tiranía y de la anarquía". Pero esta inestabilidad y desorden no eran sino manifestaciones de una "enfermedad que incide superlativamente en los gobiernos republicanos, a saber, las facciones". Resulta de alguna importancia hacer notar que Publius definió a las facciones en un sentido muy especial. Para él, a diferencia de tantos que usan la palabra hoy en día en forma un tanto suelta para denotar casi cualquier forma de asociación o grupo político, una facción constituía "un número de ciudadanos, ya sea una mayoría o una minoría, que están unidos y movidos por algún impulso pasional o interés

común, adverso a los derechos de otros ciudadanos, o a los intereses permanentes y agregados de la comunidad". En consecuencia, una facción no era cualquier cosa, un individuo, una minoría o la mayoría que declara ser una facción. Más bien, una facción era tal, de acuerdo a Publius, porque sus opiniones eran contrarias a ciertas normas objetivas –los intereses permanentes y agregados de la comunidad y los derechos de otros ciudadanos–.

Como vemos en "El Federalista" Nº 10 que es casi universalmente considerado por los eruditos como el ensayo más importante que tenemos respecto a este asunto en particular, Publius no se preocupaba demasiado respecto a las facciones minoritarias, puesto que en las repúblicas la mayoría podría derrotar "las opiniones siniestras" de dichas minorías "mediante votaciones regulares". Las facciones mayoritarias, sin embargo, constituían un problema evidente: cuando una mayoría está incluida en una facción, la forma de gobierno popular le permite "sacrificar a su pasión o interés dominante tanto el bien público como el derecho de otros ciudadanos". Para Publius, entonces, el propósito primario de "El Federalista" Nº 10 era asegurar el bien público y los derechos privados contra el peligro de tal facción y "al mismo tiempo preservar el espíritu y la forma del gobierno popular". Publius buscaba un sistema en el cual los peligros de la facción mayoritaria pudieran evitarse o esquivarse sin interferir con el principio republicano básico de la regla de la mayoría.

Publius considera dos grandes opciones para lograr este fin: "eliminar las causas de la facción" y "controlar sus efectos". Rechaza la primera alternativa por dos razones, la más importante de las cuales es que eliminar las causas de facción requeriría la eliminación de la libertad. Respecto a este punto escribe, a manera de afirmar su profundo compromiso con la libertad republicana: "No podría ser un absurdo menor el abolir la libertad que es esencial para la vida política porque nutre a las facciones, de lo que sería desear la aniquilación del aire que es esencial para la vida animal, porque le da al fuego su potencia destructiva". El otro medio para eliminar las causas, "dando a cada ciudadano las mismas opiniones, las mismas pasiones y los mismos intereses", lo considera "impracticable". "Mientras la razón del hombre siga siendo falible y él esté en libertad para ejercerla –argumenta–, se formarán diferentes opiniones". Además de esto añade: "El primer objetivo del gobierno es proteger "la diversidad de las facultades de los hombres", lo que, a su vez, lleva a intereses conflictivos cuya "regulación" constituye la principal tarea de la legislación moderna".

Habiendo rechazado esta alternativa Publius vuelve su atención al "control" de los "efectos" de las facciones. Escribe que esto puede lograrse si "la existencia de la misma pasión o interés en una mayoría al mismo

tiempo" se "previene" o si la mayoría que tiene tal pasión o interés coexistente, "queda, por su número y ubicación local, incapacitada para concertar y efectuar planes de opresión".

¿Pero cómo se puede lograr esto? La respuesta de Publius toma la forma de lo que comúnmente se conoce como "la teoría de la república extensa". En resumen, esta teoría sostiene que los atributos asociados a una república extensa proporcionan "un remedio republicano para la enfermedad que tiene mayor incidencia en el gobierno republicano" sirviendo para controlar los efectos de las facciones. ¿Cuáles son estos atributos? Básicamente son dos. El primero es la necesidad de representación en una república extensa. Puesto que la gran república contiene más personas aptas para que el pueblo escoja que una república pequeña y también porque una república extensa hace menos probable que las "malas artes" frecuentemente usadas en las campañas sean exitosas, Publius creía que los representantes elegidos por votación constituirían "un cuerpo escogido de ciudadanos, cuya sabiduría puede discernir mejor los verdaderos intereses de su país y cuyo patriotismo y amor por la justicia hará menos probable que lo sacrifiquen a consideraciones temporales o parciales". En realidad, llega a escribir, "bien puede suceder que la voz pública, pronunciada por los representantes del pueblo, esté más en consonancia con el bien público que si es pronunciada por el pueblo mismo".

La segunda característica de la república extensa, y la que Publius creía era más importante para controlar los efectos de las facciones mayoritarias, era la multiplicidad y diversidad de intereses. "Mientras más pequeña es la sociedad –escribe–, es probable que sean menos las partes y los intereses distintos". Esto, creía, facilitaría la formación de facciones mayoritarias: un número menor de individuos comprendería una mayoría y éstos podrían concertarse para llevar a cabo sus planes en un "sector más pequeño". Pero la situación es bastante distinta en la república más extensa que él pinta. Aquí habrá "una mayor variedad de partes o partidos e intereses", lo que sirve para "hacer menos probable que una mayoría tenga un motivo común para interferir los derechos de otros ciudadanos", y más allá de esto, incluso "si tal motivo común" existiera, afirma que "será difícil para todos los que lo sienten descubrir su propia fuerza y actuar al unísono entre sí". Otros factores estrechamente relacionados con una amplia variedad de intereses también sirven para impedir la formación de facciones mayoritarias. En este sentido, escribió: "Allí donde existe una conciencia de propósitos injustos o deshonestos, la comunicación es siempre controlada por la desconfianza en proporción al número cuya concurrencia es necesaria".

En resumen, Publius plantea como proposición general que la protec-

ción contra las mayorías opresivas consecuente con los principios republicanos es posible "comprendiendo en la sociedad tantas descripciones distintas de ciudadanos que hagan improbable, si es que no impracticable, un combinación injusta de la mayoría" y esto lo considera como la protección primaria en la unión propuesta: "La sociedad misma estará desglosada en tantas partes, intereses y clases de ciudadanos, que los derechos de los individuos, o de la minoría, no estarán en gran peligro de las combinaciones e intereses de la mayoría". "La gran variedad de intereses, partes o partidos y sectas" dentro de la órbita de la unión propuesta, escribe en otro contexto, asegura que "una coalición de una mayoría del todo de la sociedad se producirá muy rara vez sobre principios que no sean los de la justicia y los del bien general".

Publius concluye "El Federalista" Nº 10 observando que la república extensa proporciona -como la democracia pura y la república pequeña jamás podrían esperar hacerlo– un remedio para la enfermedad que incide en forma superlativa en los gobiernos republicanos, a saber, las facciones mayoritarias. En este sentido es importante que observemos dos cosas: en primer lugar, las condiciones asociadas con la república extensa funcionan u operan en la forma en que Publius describe si suponemos que en la población reside un cierto grado de virtud. Hacer esta suposición a la luz de la obstinada opinión de Publius respecto a la naturaleza del hombre es, para muchos, algo sorprendente. Recordemos, al respecto, que Publius creía que las causas de las facciones son inherentes a la naturaleza; que los hombres son más proclives a perseguir intereses inmediatos y egoístas que a optar por medidas que promoverían los intereses a largo plazo de la sociedad; y que "ni los motivos morales ni religiosos" resultan barreras efectivas para la perpetración de injusticias.

Sin embargo, debe haber creído que el pueblo sí poseía algunas virtudes que lo redimían[2]. Por ejemplo, argumenta persuasivamente que la

[2] En "El Federalista" Nº 55, escribe: "Así como hay un cierto grado de depravación en la humanidad que requiere un cierto grado de circunspección y desconfianza, así también hay otras cualidades en la naturaleza humana que justifican una cierta porción de estima y confianza. El gobierno republicano presupone la existencia de estas ciudades en un grado más alto que cualquier otra forma. Si algunas de las descripciones que han sido hechas por los celos políticos de algunos de nosotros fueran retrato fiel del carácter humano, se podría concluir que no hay suficiente virtud entre los hombres para el autogobierno; y que nada menos que las cadenas del despotismo pueden refrenarlo de destruirse y devorarse los unos a los otros". Establece esta misma opinión general en "El Federalista" Nº 76: "La suposición de una venalidad universal de la naturaleza humana es un error en el razonamiento político casi de la misma magnitud que la suposición de la rectitud universal. La institución del poder delegado implica que existe una porción de virtud y honor en la humanidad, que puede ser base razonable de confianza. Y la experiencia justifica la teoría. Se ha descubierto que existe incluso en los períodos más corruptos de los gobiernos más corruptos".

república extensa, en contraste con la república pequeña, le da al pueblo una cantidad mayor de "personas adecuadas" entre las cuales escoger sus representantes. Por esta razón, argumenta, los representantes serán hombres honorables, cuyo "amor por la justicia hará menos probable" que sacrifiquen los intereses de la comunidad a "consideraciones temporales o parciales". Pero, ¿por qué debería ser esto así a menos que el pueblo poseyera tanto la inteligencia como la virtud para elegir a los candidatos dignos y no a los menos dignos ni a los totalmente indignos? La respuesta parece ser que Publius supone que la selección del pueblo gravitará hacia las personalidades apropiadas; que el pueblo puede reconocer la virtud y que, habiéndolo hecho, adherirá a ella.

Separación de Poderes

Es interesante hacer notar que Publius no creía que el control de las facciones necesitara de alguna cláusula constitucional formal. Las condiciones de la extensa república servirían por sí mismas para impedir sus injustos propósitos. Sin embargo, cuando observamos el segundo de los principios de Publius, la separación de poderes, no es ésta la situación: debe haber cláusulas constitucionales, argumenta, para mantener separadas a las ramas Legislativa, Ejecutiva y Judicial. La definición misma de la tiranía, escribe, es la concentración de estas funciones o poderes en manos de uno, de pocos o de muchos.

A través de los años, los estudiosos no han prestado demasiado interés a los argumentos de Publius respecto a la necesidad de la separación de poderes. Una razón para esto es que el gobierno de gabinete –parlamentario– de un tipo u otro son la forma más popular en la mayoría de las repúblicas occidentales de modo que las enseñanzas de Publius al respecto no parecen pertinentes en absoluto. Aun cuando, por ejemplo, los "principios" de Estados Unidos tales como "gobierno limitado" o "revisión judicial" han sido imitados de un modo u otro en muchos países, la separación de poderes, al estilo norteamericano, ha parecido un tanto inadecuada en la mayoría de los otros contextos políticos. Sea como fuere, resultaría un error grave el ignorar las enseñanzas de Publius en este asunto, especialmente en lo que dice relación con los valores o condiciones que él procuraba obtener a través de la separación.

Aunque en "El Federalista" Nº 47 escribe de estos objetivos en forma muy general, sus ensayos posteriores nos entregan una visión más clara de la forma en que él pensaba que la separación funcionaria para impedir la tiranía y para promover la libertad.

La función primordial de la separación de poderes era impedir a los gobernantes que oprimieran a los gobernados. Como acabamos de ver, la solución al problema de que una porción de la sociedad oprimiera a la otra debía encontrarse en aquellas condiciones relacionadas con una república extensa. Esta solución confiaba principalmente en el hecho de que los representantes del pueblo tendrían una posición importantísima en el proceso de la toma de decisiones. A continuación, Publius tuvo que enfrentar el problema de cómo impedir que aquellos (los gobernantes) que poseen y ejercen los vastos poderes de nuevo gobierno nacional, los usarán para oprimir al pueblo. ¿Qué, para decirlo en otras palabras, va a impedir a los gobernantes que traicionen la confianza y usen los poderes del gobierno para promover sus propios intereses a expensas de la sociedad? En un nivel, resulta relativamente fácil ver cómo la separación de poderes funciona para controlar a los gobernantes. Por ejemplo, es obvio que un grupo que esté en posesión de todos los poderes –Legislativo, Ejecutivo y Judicial– podría gobernar arbitrariamente para su propio beneficio. Los que poseyeren todos los poderes, en todo sentido, serían jueces de su propia causa. Pero esto no es lo que sucede cuando estas funciones quedan en manos separadas: "la justicia" o "la imparcialidad" mediante la separación queda introducida, cuando, por ejemplo, las supuestas infracciones a una ley no son juzgadas por los responsables de iniciar los alegatos o la aplicación general e imparcial de las leyes resultan mucho más probables cuando los responsables de la ejecución son independientes de los legisladores. En resumen, uno de los objetivos de la separación de poderes es asegurarse de que las leyes sean administradas en forma general e imparcial cuando sean aplicadas a casos o circunstancias específicas.

Es, por supuesto, una cosa asegurarse que las leyes se apliquen en forma justa y general, y otra totalmente distinta asegurarse que las leyes en sí no sean opresivas. Aquí también la separación de poderes contiene su propia protección incorporada contra la aprobación de leyes opresivas: el solo hecho de que las leyes serán aplicadas en forma general e imparcial por igual a los legisladores y a los ciudadanos corrientes, disminuye enormemente la probabilidad de una legislación opresiva. Publius enfatiza este hecho al estudiar que los representantes bajo la constitución propuesta "no podrán hacer ninguna ley que no tenga plena vigencia para ellos y para sus amigos, así como para la gran masa de la sociedad". "Esto –continúa– siempre ha sido considerado como uno de los vínculos más fuertes mediante los cuales la política humana puede unir a los gobernantes y al pueblo. Crea entre ellos aquella comunión de intereses y de sentimientos de los cuales pocos gobiernos han dado ejemplo; pero sin las cuales todo gobierno dege-

nera en tiranía". Si, por acaso, los miembros del Legislativo llegaran a discriminar "haciendo excepciones legales en favor de ellos mismos" o para una clase en particular, Publius recurre al "genio del sistema todo: la naturaleza de las leyes justas y constitucionales y, por sobre todo, el espíritu vigilante y viril del pueblo" para que se haga justicia. "Pero –advierte– si este espíritu estuviera tan envilecido, como para tolerar una ley que no fuera obligatoria para los legisladores así como para el pueblo, el pueblo debe prepararse para tolerar cualquier cosa, menos la libertad"[3].

Publius también considera la separación de poderes como una cura para "los malos efectos de un gobierno mutable". La mutabilidad del gobierno se debía, en parte, creía él, a "una rápida sucesión de nuevos miembros" en las cámaras legislativas. En sus propias palabras, "de un cambio de hombres debe proceder un cambio de opiniones; y de un cambio de opiniones, un cambio de medidas". Pero, se apresura a agregar, "un cambio continuo incluso de buenas medidas es inconsecuente con toda regla de prudencia y con toda la posibilidad de buen éxito". Así, entonces, Publius recurría a la segunda cámara del sistema propuesto, el Senado, con sus períodos más largos como una fuerza estabilizadora[4].

Publius se muestra sumamente preocupado por las consecuencias de un gobierno mutable. Creía que "envenena las bendiciones de la libertad misma". Las leyes pueden ser "tan voluminosas que sea imposible leerlas" o pueden ser tan incoherentes "que no puedan ser entendidas". Más aún, "pueden ser derogadas o revisadas antes de ser promulgadas, o sufrir cambios tan incesantes que ningún hombre que sepa cuál es la ley hoy pueda adivinar cuál será la ley mañana". Y pregunta retóricamente: "La ley se define como una regla de acción, pero ¿cómo puede ser una regla aquella que es poco conocida y no fija?"; más allá de esto la mutabilidad misma le concede "ventajas no razonables... a los pocos sagaces, emprendedores y adinerados por sobre las masas industriosas y desinformadas de pueblo". Los que estudian la trayectoria de todos los cambios de la ley, observando cómo afectan a los varios intereses de la sociedad, recogen "una cosecha cultivada no por ellos mismos, sino por los trabajos y desvelos del gran cuerpo de sus conciudadanos". Allí donde prevalece la mutabilidad de las políticas, declarar

---

[3] Esto lo sostiene en el ensayo 57 que parte de una serie de ensayos (52-59) que tratan de la naturaleza y el carácter de la Cámara de Representantes, la Cámara "baja" elegida directamente por el pueblo.

[4] Aun cuando las observaciones de Publius respecto a los claros males de la política mutable se encuentran en diversos lugares en "El Federalista", sus análisis más completo se encuentra en el Nº 62 cuando estipula los beneficios que derivan de una segunda cámara, el Senado.

Publius, resulta también cierto que "las leyes se hacen para los pocos, no para los muchos". Pero los males del "gobierno inestable no cesan en la ayuda a los pocos sagaces: las leyes mutables sirven para restringir los compromisos a largo plazo de los individuos honestos y emprendedores, quienes, 'no sin justificación', temen que sus planes puedan quedar como ilegales antes de poder ejecutarse". "En una palabra –observa–, en tal caso no se puede llevar a cabo ningún perfeccionamiento ni ninguna empresa laudable que requiera los auspicios de un sistema estable de política nacional". Sin embargo, "el efecto más deplorable de todos –según estima– es la disminución del compromiso y la reverencia que se introduce en los corazones del pueblo para con un sistema político que da tantas señales de carencia de firmeza y decepciona tantas de sus excelentes esperanzas. Los gobiernos, al igual que los individuos –agrega– no serán respetados por mucho tiempo si no son respetables: y para ser 'verdaderamente respetables' se requiere 'una cierta proporción de orden y estabilidad' ".

Así como la teoría de la república extensa entregaba el remedio principal para la enfermedad de las facciones, la separación de poderes de la constitución propuesta será el medio principal para evitar la inestabilidad que había conducido a la ruina de las "pequeñas repúblicas" del mundo antiguo. Esta separación también ayudaba a asegurar propósitos incluso más "positivos": la aplicación general e imparcial de las leyes, el grado de orden y estabilidad necesaria tanto para la libertad como para el progreso y un gobierno no opresivo. Para Publius, en resumen, esta separación se ocupa de la observación de los valores sustantivos y de procedimiento que han llegado a identificarse con un gobierno "constitucional" en el mejor sentido del término.

Aunque el control sobre los gobernantes, la prevención de la tiranía y la perpetuación de la regla legal fueron los principales propósitos interrelacionados de la separación de poderes, Publius también cree que ayuda a proporcionar una seguridad adicional contra "las mayorías facciosas". Un Senado, la segunda cámara o cámara alta del Congreso "bien construido y entendido", sostiene, bien podría servir para proteger al pueblo "contra sus propios errores e ilusiones temporales". Observa que en este sentido "existen momentos específicos en los asuntos públicos en los cuales el pueblo, estimulado por alguna pasión irregular o por alguna ventaja ilícita o engañado por las representaciones engañosas de los hombres interesados, puede exigir medidas que posteriormente él mismo será el más dispuesto a lamentar y condenar". El Senado, creía, podría "suspender el golpe meditado por el pueblo contra sí mismo, hasta que la razón, la justicia y la verdad" pudieran "reobtener su autoridad sobre la mente pública". De la misma forma, con

respecto al limitado poder de veto del Presidente respecto de la legislación aprobada por el Congreso: "cuando se presentan ocasiones en que los intereses del pueblo discrepan de sus inclinaciones –declara–, es deber de las personas a quienes el pueblo ha designado como guardianes de aquellos intereses resistir esta ilusión temporal para darles tiempo y ocasión de una reflexión más tranquila y calmada"[5].

Si el gobierno ateniense hubiese "contenido una salvaguardia tan providente contra la tiranía de sus propias pasiones –escribe Publius–, la libertad popular podría entonces haberse salvado del reproche indeleble de decretar para los mismos ciudadanos la cicuta un día y estatuas al día siguiente...". Pero no deberíamos creer que el Senado o el Presidente, actuando por separado o en combinación, pudieran hacer mucho más que retrasar la intención de las mayorías por hacer su voluntad. El hecho de que él considere importante este retraso deja de manifiesto su creencia fundamental de que el pueblo rara vez actuaría en sentido contrario a sus propios intereses si se le diera suficiente tiempo para deliberar en un ambiente en el cual prevaleciera la razón y no la pasión.

Podemos ver por lo escrito anteriormente que la separación de poderes es un elemento crítico de la Constitución propuesta. Los objetivos que serviría y abarcaría resultan absolutamente indispensables para una forma republicana de gobierno que busca la libertad ordenada mediante la norma legal. Uno de los problemas claves para Publius era cómo la necesaria separación entre las ramas podría ser mantenida, pues, como hemos notado, si cualquier rama llegara a apropiarse de las funciones y el poder totales de otra, se produciría la tiranía. Publius estaba convencido en este sentido de que el Congreso, y en especial, la Cámara de Representantes, que era elegida directamente por el pueblo, plantearía la mayor amenaza para la mantención de la separación. En un punto escribe: "el departamento legislativo está extendiendo por doquier la esfera de su actividad y absorbiendo todo el poder en su vórtice impetuoso". En otro lugar observa: "la rama más popular del gobierno que comparte el genio republicano, siendo generalmente la favorita del pueblo, generalmente... será un contrincante equiparado, sino superior, para todos los otros miembros del gobierno", e incluso la Cámara de Representantes y el Senado que componen el Congreso deberían tener igual autoridad constitucional, acota Publius: "a pesar de la autoridad igual que subsistirá entre las dos cámaras... no cabe duda de que la Cámara de Representantes, compuesta por el mayor número de miembros, cuando

[5] Lo anterior se ha tomado de "El Federalista" Nos 63 y 71. En "El Federalista" Nº 78, considera a las cortes de justicia actuando en esta capacidad en áreas restringidas.

se vea apoyada por los Estados más poderosos, tendrá una ventaja considerable en cuestiones que dependan de la firmeza comparativa de las dos cámaras". En diversos puntos repite esta preocupación. "En los gobiernos puramente republicanos –escribe– la tendencia de las ramas elegidas por votación popular a absorber los poderes de las otras ramas es casi irresistible". La mayoría de las veces, como él deja muy en claro, esto no se debe a ningún impulso popular; se debe más bien al hecho de que "los representantes del pueblo en una asamblea popular, a veces imaginan que ellos mismos son el pueblo"[6].

Publius usó la estrategia de debilitar al fuerte y de fortalecer al débil para asegurarse de que el Legislativo no anulara a los departamentos Ejecutivo y Judicial. El Presidente constitucionalmente estaba investido del poder restringido de veto y los miembros del Poder Judicial recibían constitucionalmente la permanencia en el cargo durante su "comportamiento acorde con el cargo" de manera que serían relativamente inmunes a los procesos políticos y a las amenazas del Legislativo. Tampoco se podía disminuir el sueldo del Presidente ni de los Ministros de la Corte. Estos y otros resguardos "constitucionales" para asegurarse de que una rama, principalmente el Congreso, no pasaría a controlar a las otras reciben comúnmente el nombre de "controles y contrapesos".

Sin embargo, Publius sabía que estas cláusulas constitucionales funcionarían sólo si quienes desempeñaban los cargos las usaban cuando aquellos se vieran atacados. En su solución para mantener la necesaria división entre las ramas, supone que quienes desempeñan los cargos tendrán motivo e intereses suficientes para resistir las invasiones sin razón de las otras ramas. Creía, en resumen, que "la ambición" serviría para contrarrestar a "la ambición" de manera que las ramas seguirían siendo suficientemente distintas una de otra para evitar así la tiranía. Una vez más, cabe hacer notar que él no confiaba en "barricadas de pergaminos" o las solas admoniciones para impedir la concentración de los poderes. Más bien, proporciona a los que desempeñan los cargos "armas" constitucionales para resistir las intromisiones a sus dominios. Estas armas constitucionales, en otras palabras, tan sólo permiten a quienes desempeñan los cargos seguir efectivamente u obedecer sus inclinaciones o instintos naturales, y hacerlo, aunque inconscientemente, en pro de bien público.

---

[6] Para un análisis general de su posición respecto a las violaciones legislativas ver "El Federalista" Nº 48. Respecto a los problemas que surgen de las violaciones legislativas ver los ensayos 49 y 50. La solución definitiva se encuentra en el ensayo 51.

Federalismo

Como observamos al principio, previamente a la adopción de la Constitución, los Estados Unidos consistían en trece estados en gran medida independientes y soberanos. La Constitución, como también hemos observado, considera un gobierno nacional nuevo y más enérgico. En este gobierno, siguiendo lo que ahora llamamos Federalismo, se delegaban ciertos poderes al gobierno nacional, mientras otros poderes supuestamente quedaban reservados a los Estados. Publius tuvo que enfrentar miles de asuntos respecto a esta distribución específica de autoridad y poder: ¿cuál era el alcance de los nuevos poderes delegados al gobierno nacional? ¿qué poderes seguían en manos de los estados? ¿qué pasaba si el gobierno nacional llegaba a contravenir los poderes o la autoridad reservada a los estados? ¿quién debería decidir qué jurisdicción debería prevalecer?

Cuestiones como ésta y otras similares son de interés básicamente a la luz de la experiencia política de los Estados Unidos y no las trataremos aquí. Sin embargo, los análisis generales de Publius respecto al asunto del federalismo sí contienen una serie de puntos de interés para los redactores de constituciones. El primero de estos puntos es simplemente que el gobierno debería tener los poderes necesarios parta el cumplimiento de los fines que se le han delegado. En sus palabras: “no conferir... un grado de poder acorde con el fin sería violar las reglas más evidentes de la prudencia y de lo correcto, y confiar imprudentemente los grandes intereses de la nación a manos incapacitadas para manejarlos con vigor y éxito”. Al respecto, él anota los poderes esenciales que se requieren para encargarse de la defensa común: “reclutar ejércitos, construir y equipar flotas; prescribir reglas para el gobierno de ambos; dirigir sus operaciones; proporcionarles apoyo”. A continuación escribe: “estos poderes deberían existir sin limitación, porque es imposible prever o definir el alcance y la variedad de las exigencias nacionales, y el correspondiente alcance y variedad de los medios que pueden resultar necesarios para satisfacerlos”. Advierte que “no se puede imponer ningún tipo de grilletes constitucionales al poder al cual se le ha entregado su cuidado ‘porque’ las circunstancias que ponen en peligro la seguridad de la nación son infinitas”. Por esta razón, el poder debería ser pleno “de manera que fuera coextensivo a toda posible combinación y circunstancia”. Además, el poder debería quedar “bajo la dirección de los mismos consejos que se nombran para presidir la defensa común”. Este razonamiento, continúa, “se apoya en axiomas tan sencillos que son universales; los medios deberían ser proporcionales para los fines; las personas de cuya diligencia

se espera el logro de cualquier fin debería poseer los medios mediante los cuales éste puede lograrse".

Una segunda enseñanza, muy relacionada, es la siguiente: Según él lo estima, sería a la vez fútil y peligroso escribir en la Constitución la existencia de un control a priori respecto al uso del poder. Fútil porque en muchos casos "el impulso de autoconservación" tornará tales barreras en "algo sin sentido; peligroso" porque planta en la Constitución misma necesarias usurpaciones de poder, de las cuales cada precedente es un germen de repeticiones innecesarias y múltiples. Dicho en otras palabras, Publius consideraba como una verdad bien establecida el que "las naciones dan poca atención a las reglas y a las máximas calculadas por su propia naturaleza para contradecir las necesidades de la sociedad". En este mismo sentido escribe: "los políticos sabios serán cautos respecto a poner restricciones al gobierno, mediante normas que no pueden observarse, porque saben que cada infracción a la ley fundamental, aunque sea dictada por la necesidad, daña aquella sacra reverencia que debería mantenerse en el corazón de los gobernadores por la Constitución de un país, y crea un precedente para que otras ramas la usen, en casos donde la misma situación de necesidad no existe en absoluto, o donde sea menos urgente y palpable".

A este respecto cabe observar que Publius creía que la separación de poderes aseguraría que el gobierno no usaría sus enormes e ilimitados poderes para abusar del pueblo ni para oprimirlo. El problema, según el lo percibía, no era la cantidad ni el grado de poder que el gobierno poseía sino que los poderes se usaran para los propósitos apropiados y específicos, no para oprimir a los gobernados. Esto, a su vez, requería gran cuidado en la composición del gobierno para asegurar que sus tres funciones principales –la Legislativa, la Ejecutiva y la Judicial– siguieran suficientemente separadas.

Finalmente, Publius no es muy específico respecto a qué poderes deberían tener los Estados y los gobiernos locales. Pero sí presenta una guía general que es importante para fundamentar un orden constitucional: a saber, la Constitución debería ser escrita de manera de permitir que se efectuaran continuos ajustes entre la unidad central y las subordinadas en la administración y en la ejecución de las leyes. Refiriéndose a la situación de los Estados Unidos escribió: "es sólo el tiempo el que puede madurar y perfeccionar un sistema tan complejo, el que pueda liquidar el significado de todas las partes, y el puede ajustarlas entre sí en un todo armonioso y consecuente". Y debería ser la mayoría del pueblo actuando a través de las agencias del gobierno central el que decidiría qué funciones son administradas en mejor forma y "de manera más ventajosa" por las autoridades centrales y locales.

Gobierno Limitado

Como hemos observado hasta aquí, Publius creía que las condiciones asociadas con la república extensa servirían para frenar a las mayorías empeñadas en fines o en políticas contrarias a los derechos de los demás o al interés permanente y total de la comunidad. La separación de poderes, deja en claro, impedirán la tiranía que es la concentración de todas las funciones gubernamentales que permiten que uno, pocos o muchos, gobiernen en forma caprichosa o arbitraria. Así, entonces, el gobierno queda "limitado". Pero Publius también cree que la Constitución es la ley fundamental, básica u orgánica, que las instituciones que crea –congreso, presidencia y cortes– están obligadas a obedecer. Haciendo una diferencia entre las Constituciones británicas y la estadounidense dice: "la distinción importante también entendida en Estados Unidos entre una Constitución establecida por el pueblo e inalterable por el gobierno, y una ley establecida por el gobierno y alterable por el gobierno, parece haber sido poco comprendida y aún menos observada en cualquier otro país. Dondequiera que haya residido el poder supremo del Legislativo, allí también se ha supuesto que reside el poder pleno para cambiar aquella forma de gobierno. Incluso en Gran Bretaña, donde los principios de la libertad política y civil han sido analizados muy ampliamente y donde conocemos la mayoría de los derechos de la Constitución, se mantiene que la autoridad del parlamento es trascendente e incontrolable tanto con respecto a la Constitución como con respecto a los objetos ordinarios de las cláusulas legislativas". Pero esto no sucede, nos asegura, bajo la Constitución de los Estados Unidos, puesto que todas las ramas del gobierno, incluyendo el Legislativo, están obligadas por la ley fundamental, la Constitución. En las palabras de Publius: "no existe posición que dependa de principios más claros que aquella de que todo acto de una autoridad delegada, contrario al tenor de la comisión o delegación de poder bajo la cual se ejerce, es mulo. Ningún acto Legislativo, entonces, que sea contrario a la Constitución, puede tener validez. Negar esto sería afirmar que el delegado o mandatario es mayor que su mandante; que el sirviente está por sobre su amo, que los representantes del pueblo son superiores al pueblo mismo; que los hombres que actúan en virtud de poderes pueden hacer no sólo aquello que sus poderes no autorizan, sino aquello que ellos prohíben".

Hay dos aspectos un tanto distintos del pensamiento de Publius respecto al gobierno limitado. El primero se relaciona a cómo o por qué medios se harán cumplir aquellas limitaciones especificadas en la Constitución; el segundo, a la naturaleza, carácter y especie de las limitaciones que la Constitución, en cuanto ley básica o fundamental, debería contener.

No existe duda respecto a las enseñanzas de Publius, respecto al primero de estos asuntos. Dice en "El Federalista" Nº 78 que "una Constitución limitada" –que, en el contexto de un gobierno republicano, significa una en la cual existen 'limitaciones específicas' y expresas a la autoridad legislativa– puede mantenerse en la práctica sólo mediante los tribunales de justicia, cuyo deber debe ser declarar nulos todos aquellos actos contrarios al tenor manifiesto de la Constitución'; y al responder a la pregunta de por qué debería recaer esta tarea en el Poder Judicial o en las cortes, Publius responde: "la tarea propia y peculiar de las cortes es la interpretación de las leyes; la Constitución 'debe ser considerada por los jueces como la ley fundamental'; y, si hubiera 'una contraposición irreconciliable entre 'un' acto que procede del cuerpo legislativo' y la ley fundamental, se deberá preferir 'aquella que tenga la obligación y validez superior' ".

En resumen "se debería preferir la Constitución a la ley, la intención del pueblo" según se expresa en la Constitución "a las intenciones de los agentes" de aquella Constitución. Para asegurar esto, sostiene que "las cortes se diseñaron para ser un cuerpo intermedio entre el pueblo y el Legislativo con el objeto, entre otras cosas, de mantener a esta última dentro de los límites asignados a su autoridad".

Aunque Publius parece muy preocupado respecto a las violaciones de la Constitución que pudieran resultar de las "camarillas" en el Legislativo, el rol de las cortes sigue siendo el mismo incluso si estas violaciones procedieran de mayorías populares (es decir, facciones mayoritarias). Observa en este sentido que, por razones que ya hemos analizado, los jueces tendrían que mostrar, una porción poco común de fortaleza, "para llevar a cabo su deber de proteger la Constitución cuando el Legislativo se vea respaldado por una mayoría popular". Sin embargo, sus responsabilidades constitucionales, deja en claro, los obligarían a hacerlo. Se apresura a señalar que esto de ninguna manera niega al pueblo el derecho a alterar su gobierno "en cualquier ocasión que lo encuentre inconsecuente para con su felicidad". Pero esto debe hacerlo mediante algún "acto solemne y con autoridad", posiblemente una enmienda constitucional.

Publius, como también hemos visto en "El Federalista" Nº 78, cree que un Poder Judicial independiente también puede servir como "protección contra los efectos de los malos humores ocasionales de la sociedad" que no violan ni contravienen la Constitución. "La magistratura judicial –escribe– es de gran importancia para mitigar la severidad y para confinar la operación de 'las leyes injustas y parciales' que violan 'los derechos privados de clases específicas de ciudadanos' ". Más allá de esto, y "una circunstancia calculada para tener más influencia sobre el carácter de nuestro

gobierno de la que sólo unos pocos están consciente", sostiene que la sola existencia de un poder judicial independiente actuará "como un control sobre el cuerpo legislativo en la aprobación" de dichas leyes parciales e injustas porque el cuerpo legislativo, "percibiendo que los obstáculos para el éxito de su intención inicua van a aparecer lógicamente debido a los escrúpulos de los tribunales, se verá de alguna manera obligado, por la injusticia misma, a limitar sus intentos". Este beneficio, en particular, está relacionado directamente con la doctrina de la separación de los poderes que asegura que quienes aprueban las leyes no las ejecutarán ni dictaminarán sobre ellas. Entonces los legisladores empeñados en castigar injustamente a un cierto segmento de la sociedad se ven obligados a limitar las leyes de manera tal que los otros sectores de la sociedad queden exentos, tarea que con frecuencia resulta imposible.

Para que el Poder Judicial realice estas funciones, Publius creía que era "indispensable" que sus miembros desempeñaran su cargo "mientras observaran una conducta acorde con el cargo". Sólo con esta permanencia en su cargo tendrían los jueces "la firmeza y la independencia" necesarias para realizar sus deberes constitucionales y "asegurar una administración continua, recta e imparcial de las leyes". "La norma de buena conducta", al parecer de Publius, constituía "uno de los más valiosos de los avances modernos en la práctica del gobierno. En una monarquía es una barrera excelente al despotismo del príncipe; en una república constituye una barrera no menos excelente para las violaciones y presiones del cuerpo de representantes".

Habiendo observado todo esto, que es evidente a partir del texto de "El Federalista" Nº 78, cabe hacer una pausa para poner el papel de las cortes de justicia en alguna perspectiva. Se ha producido una tendencia, tanto en los Estados Unidos de Norteamérica como en otras partes, a concebir al poder judicial y la práctica de la "revisión judicial" que le permite invalidar efectivamente leyes aprobadas por los cuerpos legislativos como la protección **esencial** para los "derechos" de los individuos y las minorías de todo tipo. El que muchos jueces, especialmente en los Estados Unidos, hayan llegado a considerarse a sí mismos guardianes del republicanismo, a la vez que de los "derechos" de los individuos y de las "minorías", está más allá de toda duda. Sin embargo, para Publius, el papel de los tribunales de justicia era relativamente estrecho y limitado. Escribe en términos de que las cortes protegen "excepciones que se han especificado a la autoridad legislativa" y a continuación se refiere a "decretos de proscripción y confiscación, leyes retroactivas y similares". Evidentemente los derechos que las cortes de justicia tienen por objetivo proteger son bien conocidos, tradicio-

nales y de fácil definición. En cualquier caso, ciertamente no insta a las cortes a adoptar un curso de acción **positivo** en nombre de los derechos o libertades; sólo pueden **anular** una ley. Su poder, entonces, es negativo por naturaleza. Y las leyes que anulen deben ser "contrarias al tenor manifiesto de la Constitución". Esto significa, entre otras cosas, que debe haber en sus palabras una diferencia irreconciliable entre "la ley en cuestión y la Constitución". Lo que es más, Publius se preocupó de "evitar la discreción arbitraria de las cortes de justicia". Con este fin, creía él que era "indispensable que estuvieran regidas por reglas y precedentes estrictos que sirvan para definir e indicar su deber en cada caso específico que llegue ante ellas".

Aun cuando todas estas estipulaciones o reglas limitan claramente el alcance de la autoridad de las cortes, deberíamos observar que, en términos de la teoría más amplia de Publius, hay razones para creer que las cortes con muy poca frecuencia tendrían ocasión de anular alguna ley. Esto es especialmente verdadero respecto a las medidas inconstitucionales respaldadas por mayorías populares porque, tal como hemos visto, las condiciones asociadas con la república extensa hacen improbable que tales mayorías lleguen a formarse. También es cierto, aunque en grado menor, que lo mismo sucedería a la mayoría de los cuerpos legislativos. Publius creía que las asambleas de representantes según la Constitución propuesta, aunque difícilmente dominadas por "estadistas", poseerían suficiente virtud y buen sentido como para bloquear medidas manifiestamente inconstitucionales. Así pues, desde esta perspectiva, el rol de las cortes de justicia rara vez podría considerarse como un papel importante para impedir que el régimen cometiera excesos fatales.

Al respecto cabe también hacer notar que Publius consideraba al poder judicial "irrefutablemente" y "más allá de toda comparación el más débil de los tres departamentos del poder". Cita a Montesquieu al efecto de que el Poder Judicial, al ser comparado con el Poder Legislativo y el Ejecutivo, es "casi nada". Por consiguiente, parecería, según el parecer de Publius, que el Poder Judicial constituiría una ramita demasiado frágil como para hacer depender de él la protección de la libertad republicana.

Pero existe otra perspectiva sobre este asunto, lo que nos lleva al segundo aspecto del pensamiento de Publius respecto al gobierno limitado, a saber, cuál debería ser la naturaleza o el carácter de las limitaciones puestas en la Constitución (y aquí las observaciones de Publius parecerían aplicables a la parte central de cualquier Constitución). Como leemos en "El Federalista" Nº 84, Publius se opone a la adición de derechos a la Constitución mediante el mecanismo de una "declaración de derechos" (Bill of Rights). Algunos de sus argumentos son especialmente valiosos a la luz de la

creencia muy generalizada de que las estipulaciones de derecho constituyen un medio efectivo para asegurar un gobierno limitado.

En primer lugar, cree, y no sin bu enas razones teóricas e históricas, que "las declaraciones de derecho son totalmente inapropiadas en los regímenes republicanos". Al respecto argumenta que "no tienen aplicación en las Constituciones fundadas declaradamente en el poder del pueblo y ejecutadas por sus representantes y delegados inmediatos". A esto agrega: "Aquí, en estricto sentido, el pueblo no renuncia a nada; y puesto que el pueblo retiene todo, no tiene necesidad de ninguna limitación en particular. Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos de Norteamérica, para asegurar las bendiciones de la libertad para nosotros mismos, para nuestra posteridad, ordenamos y establecemos esta Constitución para los Estados Unidos de América. He aquí un mejor reconocimiento de los derechos del pueblo que volúmenes de aquellos aforismos que constituyen la figura principal en varias de las declaraciones de derechos de nuestros estados y que sonarían mucho mejor en un tratado de ética que en una Constitución de gobierno".

En segundo lugar, tenemos el problema de la definición. Respecto a la libertad de prensa se pregunta retóricamente: "¿Qué significación tiene una declaración de que se preservará la inviolabilidad de la libertad de prensa? ¿Qué es la libertad de prensa? ¿Quién puede dar alguna definición que no dejara una inmensa latitud para evadirla?" A partir de esto él infiere "que su seguridad, sin importar cuántas excelentes declaraciones puedan insertarse en alguna Constitución respecto a ella, dependerá enteramente de la opinión pública, y del espíritu general del pueblo y del gobierno". Su posición respecto a esto es totalmente acorde con su opinión básica de que "las barricadas de papel" son totalmente inefectivas para bloquear a las mayorías que están empeñadas en salirse con la suya.

Y en tercer lugar, sostiene que derechos adicionales más allá de los estipulados en la Constitución serán no sólo "innecesarios" sino que "peligrosos". En sus propias palabras: "Contendrían diversas excepciones a poderes que no son concedidos; y, por esto mismo, darían un pretexto para exigir más de lo que se concedió. Puesto que ¿por qué declarar que no se harán cosas para las cuales no hay poder?". Pero su argumento básico aquí, parece, es que las prohibiciones, mediante el uso de la "doctrina de poderes constructivos", podrían servir como "asideros" para la expansión de los poderes gubernamentales. Por ejemplo, considerar medidas "contra el **abuso** de una autoridad" podía interpretarse como dando a entender el poder de prescribir reglamentaciones **apropiadas.** Publius alega que "la Constitución es en sí misma, en todos los sentidos racionales, y para todo propósito útil, una declaración de derechos"; la Constitución específica "los privilegios

políticos de los ciudadanos en la estructura y administración del gobierno" y define "ciertas inmunidades y formas de procedimiento que se relacionan con asuntos personales y privados". Esto, sostiene, coincide con "el significado substancial de una declaración de derechos".

Evidentemente, si Publius hubiese argumentado en favor de la adición de "derechos", si hubiera dicho que debieran agregarse derechos a la Constitución una vez que ésta entraba en funcionamiento, en realidad habría estado argumentando en favor de un papel más amplio y más significativo del poder judicial. El hecho de que no lo hiciera –de que, en realidad, haya argumentado con mucha fuerza en contra de una declaración de derechos– puede considerarse como evidencia, adicional de que el papel del Poder Judicial sería claramente menor en cuanto a la limitación del gobierno. También puede considerarse como una prueba de que mucho más allá de proteger los derechos tradicionales, bien establecidos y fácilmente definibles, Publius no deseaba atar las manos del gobierno nacional con respecto al ejercicio de los poderes necesarios para los fines y propósitos de la unión.

Algunas conclusiones

¿Qué conclusiones generales de interés común pueden extraerse de las enseñanzas de Publius? No podríamos ni siquiera pretender un listado exhaustivo. Además, los estudiosos de "El Federalista" no sólo sacan conclusiones diferentes, sino que están en desacuerdo respecto a cuáles son las más significativas, incluso en los casos en que llegan a ponerse de acuerdo. Ofrecemos las siguientes conclusiones, que parecen claramente basadas en el texto.

Primero, precaverse contra el diseño de una Constitución que dé lugar o fomente una democracia plebiscitaria. Esta forma de democracia, en opinión de Publius, fue la causa principal de "las perpetuas oscilaciones entre los extremos de la tiranía y la anarquía" en las "pequeñas repúblicas" de Grecia e Italia. Y los problemas básicos asociados con la democracia directa en las pequeñas repúblicas son, en último término, posibles de encontrar en las grandes repúblicas que luchan por acercarse a la democracia pura o directa a través del frecuente uso institucional del referéndum o de la elección destinados a probar la mayoría de las alternativas programáticas de políticas. Dicho en pocas palabras, la forma plebiscitaria –sea en una república pequeña o en una grande– no pone obstáculos entre el motivo y la oportunidad de modo que las mayorías quedan libres para perseguir su propio interés inmediato sin demora ni mayor reflexión.

Pero, en segundo lugar, y en relación con lo anterior, las instituciones de la república grande deberían estructurarse para que aprovecharan las condiciones de la república extensa y para superar los inconvenientes fatales de la democracia primitiva. Las asambleas de representantes, por ejemplo, deberían ser lo suficientemente grandes como para asegurar de que poseen colectivamente un conocimiento suficiente respecto a la nación –peculiaridades geográficas, problemas e intereses locales, empresas comerciales, factores étnicos y religiosos, etc.–, pero no tan grandes como para que se transformen en una turba regida por la pasión o las intrigas de unos pocos. En las palabras de Publius, "un cierto número de representantes parece necesario para servir los beneficios de la consulta y la discusión libre 'pero' el número debería mantenerse al máximo dentro de un cierto límite, para evitar la confusión y la inmoderación propias de una multitud". Agrega, a fin de destacar la importancia de estructurar instituciones donde ejerzan el control la razón y la deliberación, y no la pasión, que "en todas las asambleas muy numerosas, no importa qué personas las compongan, la pasión nunca deja de arrebatarle el cetro a la razón. Si cada ciudadano ateniense hubiese sido un Sócrates, aún así cada asamblea ateniense habría sido una turba".

Las asambleas de representantes en el diseño de Publius son elementos importantísimos. Son las agencias para la adquisición de información respecto al todo, para dar a cada representante un cuadro del todo, de manera que pueda ser mejor juez del impacto probable de las políticas y, entre otras cosas, contribuyen a la discusión y la deliberación. El papel de los individuos en su plan es básicamente el de escoger individuos inteligentes y virtuosos en cuyo juicio puedan confiar: individuos que, una vez inmersos en el contexto más amplio de la asamblea de representantes, actúen en pro de los intereses permanentes y totales de la comunidad.

En tercer lugar, de cualquier manera que se hubiera logrado, existe la clara necesidad de mantener una separación de las funciones gubernamentales –legislativa, ejecutiva y judicial–. En algunos regímenes, la tradición por sí sola puede bastar para impedir la tiranía de la cual escribía Publius –es decir, la acumulación de aquellas funciones en las mismas manos, sean éstas las de uno, de pocos o de muchos–. Pero cuando no es esto lo que sucede, se deben tomar medidas teniendo en mente el fin principal de asegurar la ejecución y aplicación **imparciales** de las leyes. La separación efectiva de estas funciones con respecto a la asamblea legislativa servirá por sí misma para moderar a este cuerpo legislativo.

A este respecto, sin embargo, Publius nos enseña que las cláusulas constitucionales, aunque necesarias, no son suficientes. En último término,

la mantención de estos poderes en manos distintas depende de la voluntad que quienes desempeñan los cargos tengan de usar las armas constitucionales de que disponen para proteger sus prerrogativas esenciales. En los Estados Unidos de Norteamérica esta condición se obtiene en parte porque las lealtades a los partidos políticos no son lo suficientemente fuertes como para romper las barreras constitucionales; es decir, en un enfrentamiento entre poderes en el cual el asunto de la separación de poderes es lo que está en juego, las lealtades institucionales superan a las lealtades partidistas. En regímenes donde la situación no es igual, se presenta entonces un problema sumamente serio. Es un problema que, si vamos a creer a Publius, debe ser atendido con el mayor cuidado; en caso contrario, el régimen constitucional gozará de una corta vida.

Cuarto, debe comprenderse hasta cierto punto qué es lo que las cláusulas constitucionales pueden y no pueden hacer. Publius, como hemos observado, no confía en cláusulas constitucionales, "barricadas de papel", para controlar las acciones o las leyes injustas. De esta manera declaraciones de derechos redactadas con excelente estilo respecto a cómo el pueblo o quienes ocupan un cargo deberían comportarse son inútiles y tal vez incluso peligrosas porque dan un falso sentimiento de seguridad. Pero, por otra parte, ciertas cláusulas "impondrán" obediencia y deben crearse hasta donde sea posible para que promuevan los objetivos deseados. Por ejemplo, los Padres Fundadores de los Estados Unidos de Norteamérica parecieron suponer sencillamente que quienes detentaran cargos tendrían una propensión natural a proteger sus prerrogativas constitucionales. Para permitirles llevar a efecto esta propensión natural, proporcionaron a estos funcionarios los medios constitucionales para seguir sus inclinaciones naturales que sirvieran, simultáneamente, para promover los fines de la separación de poderes. O, como hemos observado, el bicameralismo puede fomentar la deliberación y ayudar a impedir decisiones no consultadas. En otras palabras, cláusulas tales como períodos, requisitos de elegibilidad, formas de elección o nombramiento y asuntos similares sí serán observadas y deben formularse y examinarse a fin de promover o reforzar prácticas y comportamientos deseados.

Finalmente, la Constitución no debe basarse en un concepto visionario de la naturaleza humana. El hombre debe ser tomado tal como es. Aunque Publius no creía que los hombres fueran "ángeles". Sin embargo, creía que poseían virtud suficiente como para autogobernarse bajo las circunstancias adecuadas. Clave de su pensamiento en este sentido es su convicción de que la generalidad de los hombres, dados la oportunidad y el motivo, tratarán de lograr su propio interés inmediato. Esto está muy bien,

como en el caso de la separación de los poderes, cuando el interés inmediato y los intereses permanentes y totales de la comunidad llegan a coincidir. En caso contrario, que es lo que normalmente sucede, las instituciones deben estructurarse para que infundan la reflexión y la deliberación en el proceso de toma de decisiones hasta que, usando las palabras de Publius, "la razón, la justicia y la verdad puedan reconquistar su autoridad sobre la mente del pueblo".

Estas, por lo menos, se encuentran entre las mayores enseñanzas de Publius. Y aunque él reconocía que su plan estaba lejos de ser perfecto, ha servido a los Estados Unidos de Norteamérica tolerablemente bien por casi dos siglos; hecho que atestigua el perdurable valor de sus enseñanzas. □

Idea de la Democracia en Kelsen

Agustín Squella *

Nadie puede atribuirse naturalmente la facultad de mandar a los demás, y todo hombre desea sustraerse a cualquier voluntad ajena a la suya. Sin embargo, el hombre no puede vivir y perpetuarse sino en sociedad, lo que presupone autoridad y coacción. La democracia, según Kelsen, establece un orden jurídico creado por los mismos sujetos que aparecen subordinados a él. En el caso de la democracia representativa los sujetos imperados por el derecho intervienen en la designación de las autoridades a las cuales se confía la producción jurídica, con lo cual la sujeción a un querer ajeno resulta suavizada.

La voluntad colectiva se encauza regularmente en el Parlamento, pero los partidos políticos contribuyen a la formación de dicha voluntad. Es preciso que se inserten en la Constitución, pues son "órganos para la formación de la voluntad estatal". El autor destaca la importancia de la protección de las minorías y de que quienes mandan lo hagan teniendo presente que el día de mañana seguramente les tocará obedecer. Luego, el ensayo subraya el carácter formal de la democracia según Kelsen y su oposición a la idea de las "democracias populares" que identifican "democracia" con un determinado orden social y económico que aspira a garantizar una cierta igualdad económica. Finalmente, se explora la vinculación que ve Kelsen entre relativismo, tolerancia y democracia.

Hans Kelsen

La obra del jurista austríaco Hans Kelsen ha ejercido una de las más poderosas influencias en el pensamiento jurídico del presente siglo. Esta afirmación, corroborada tanto por partidarios como por detractores del célebre creador de la así llamada

* Profesor de Introducción al Derecho y de Filosofía del Derecho en la Universidad de Valparaíso.

teoría pura del derecho, conserva en la actualidad una plena validez, puesto que si hoy podemos ver más de lo que Kelsen explicó con su obra, ello es a condición —en acertada imagen de Legaz— de "montarnos sobre sus hombros".

Kelsen, aunque nació en Praga, se educó y formó en Viena, ciudad por entonces económicamente decaída y capital de un otrora gran imperio, pero que, no obstante, constituyó en los inicios del siglo XX un poderoso centro expansivo y propagador del arte y de la ciencia occidentales. En Viena surgieron la escuela psicoanalítica de Freud, la música dodecafónica de Schónberg, el positivismo lógico de Carnap, la obra filosófica incomparable de Wittgenstein, la termodinámica estadística de Boltzmann, la obra literaria de Rilke, las páginas admirables de Robert Musil y su "Hombre sin atributos", la pintura de Klimt, Schiele y Kokoschka; y, por cierto, la teoría pura del derecho de Kelsen, Merkl, Verdross y Franz Weyr.

Por sus frutos culturales, alguien ha calificado a Viena, la entonces capital del imperio austro-húngaro, como la Atenas del siglo XX, por más que su trasfondo político, social y económico poseyera esa fisonomía algo siniestra que Robert Musil describe con fuerte ironía en las páginas iniciales de su libro antes señalado: "En las escrituras —dice Musil— se llamó Monarquía austro-húngara; de palabra se decía Austria, términos que se usaban en los juramentos de Estado y se reservaban para las cuestiones sentimentales, como prueba de que los sentimientos son tan importantes como el derecho público, y de que los decretos no son la única cosa del mundo verdaderamente seria. Según la Constitución, el Estado era liberal, pero tenía un gobierno clerical. El gobierno fue clerical, pero el espíritu liberal reinó en el país. Ante la ley, todos los ciudadanos eran iguales, pero no todos eran igualmente ciudadanos. Existía un Parlamento que hacía uso tan excesivo de su libertad que casi siempre estaba cerrado; pero había una ley para los estados de emergencia con cuya ayuda se salía de apuros sin Parlamento, y cada vez que volvía de nuevo a reinar la conformidad con el absolutismo, ordenaba la Corona que se continuara gobernando democráticamente...".

Kelsen, a partir de 1906, año en el que obtiene su doctorado, lleva a cabo en Viena una activa y fecunda vida, tanto académica como pública. En 1919 es designado Profesor Titular de la Universidad de Viena y, un año más tarde, redacta la Constitución Política de la República de Austria, por encargo del político liberal Karl Renner, quien se desempeñaba en ese instante como Canciller del gobierno provisional austro-alemán.

En 1930, movido por un ingrato incidente entre los tribunales ordinarios austríacos y el Tribunal Constitucional, del que Kelsen era miembro y relator, el jurista se decide a abandonar Viena y a aceptar una cátedra en la Universidad alemana de Colonia.

Kelsen, que ya en Viena había padecido cierta hostilidad por su origen judío, se aleja de Alemania tres años después de su llegada a la Universidad de Colonia, sintiendo sobre sí los indicios inequívocos del holocausto que allí se preparaba contra los de su raza. La partida fue decidida por Kelsen una mañana de 1933, cuando su esposa, mientras ambos desayunaban frente al jardín de su hermosa casa del barrio de Marienburg, leyó con estupor, en la última página del periódico, que el profesor Kelsen había sido destituido de su cargo en la Universidad.

Varios destacados juristas alemanes intercedieron en favor de Kelsen, pero éste no contó con el apoyo, que habría sido decisivo, del profesor Carl Schmitt, influyente ideólogo y consejero del partido nacionalsocialista, quien tuvo incluso la impudicia de calificar el alejamiento de Kelsen como un "saludable exorcismo". Algunos de sus colegas en Colonia ayudaron a Kelsen en la liquidación de su mobiliario y en el transporte de su biblioteca y de sus manuscritos. Nipperdey y Planitz le acompañaron también al tren el día de su partida, en un gesto que no estuvo para ellos exento de peligros.

Kelsen, conocido ya internacionalmente, recibió entonces ofertas de trabajo académico provenientes de Inglaterra, Estados Unidos y Suiza. Optó finalmente por Ginebra y luego, en 1936, aceptó una cátedra en Praga, el lugar de su nacimiento. Sin embargo, ya en la clase inaugural de su curso en la Universidad checoslovaca, un grupo numeroso de alumnos antisemitas boicoteó las explicaciones de Kelsen y abandonó el aula, dejando a Kelsen junto a un número no mayor de cinco estudiantes. La violencia contra el profesor austríaco llegó a tal punto que éste tuvo que aceptar, muy contra sus deseos, que un detective privado le acompañara en su viajes entre el hogar y la Universidad.

Kelsen, durante su permanencia en Ginebra, concretamente el año 1934, había redactado el prólogo a la edición primera de su obra más conocida, "Teoría Pura del Derecho", en el que denota, con marcado escepticismo, su soledad científica y humana en un contorno de ideologías oficiales y de profesores y funcionarios incondicionales que ajustaban su trabajo y declaraciones a las exigencias políticas de las autoridades y gobiernos cuyo poder habían decidido servir y preservar. Sin embargo, en la conclusión de este mismo prólogo, Kelsen declara altivamente su determinación de continuar trabajando al servicio del ideal de una ciencia objetiva del derecho y del estado, "con la esperanza —según su propias palabras— de que el número de aquellos que valoran más el espíritu que el poder sea mayor de lo que hoy pareciera...".

Es sólo en el verano de 1940, cuando Kelsen viaja a los Estados Unidos, que puede por fin encontrar un lugar en que se le respete y permita trabajar con la paz y la estabilidad que requiere toda tarea de orden científico. Roscoe Pound le recibe

en Harvard, calificándole como "el principal jurista del siglo", y consigue para él un nombramiento por tres años en la Escuela de Derecho, al cabo de los cuales Kelsen acepta un contrato que le ofrece la Universidad de California, sede de Berkeley.

En Berkeley pudo el autor de estas líneas conocerle personalmente, en 1967, por iniciativa del profesor Antonio Bascuñán. Instalado en su agradable y humilde casita construida en una colina de Berkeley, Kelsen derrochó en esa ocasión sencillez, inteligencia y agilidad. Trajinó entre sus libros y papeles, habló fluidamente de sus concepciones jurídicas y ofreció tomar con nosotros una taza de té que su esposa había servido en total silencio. El jurista tenía entonces 86 años.

Siete años más tarde, exactamente el 19 de abril de 1973, Kelsen moriría en esa misma vivienda. Ni su amor por la ciencia, ni sus alegres aficiones por el cine y el cultivo del jardín pudieron rescatarlo de la honda tristeza y perturbación en que lo había sumido la muerte de su esposa, acaecida a principios del mismo año 1973.

Kelsen, según testimonio de su hija, sencillamente se dejó morir. Algunos rosales dispuestos en desorden cerca de la casa y un par de afiches de actrices de la época que él mantenía en su propio dormitorio, comparecieron, así, de modo inesperado, al desfallecimiento final de uno de los mas grandes y caracterizados sabios de este siglo, quien no sólo develó la estructura del derecho y sentó las bases para su conocimiento, sino que, además, se mostró siempre como un batallador incansable del principio de que, en el ámbito de la ciencia, la verdad no puede ser lograda sino con la rectitud y el valor personal del científico.

Ahora bien, la existencia más bien áspera y en cierto modo nómade que Kelsen llevó hasta 1940, a la que no fueron ajenos, como se ha visto, los acontecimientos políticos de la época, motivó en el jurista austríaco una fuerte preocupación teórica y práctica por el tema de la democracia, que aparece volcada, de preferencia, en sus ensayos "Forma de Estado y Filosofía" y "Esencia y valor de la democracia".

Desprovistas quizá de una gran penetración y originalidad, las enseñanzas de Kelsen en torno a la democracia deben ser hoy rescatadas en nuestro medio, puesto que, no obstante, pueden ellas contribuir en alguna medida a iluminar un debate siempre renovado, aunque también muchas veces interferido por motivos de temor, prejuicios, molicie o intereses no suficientemente declarados.

Por lo mismo, la claridad del pensamiento kelseniano sobre la democracia, unida a una cierta distancia geográfica e histórica de su palabra, pueden servir entonces para desembrollar algunas auténticas confusiones sobre el particular, así como para develar algunos francos ardides, que se promueven hoy, ya deliberada ya indeliberadamente, en torno a un problema tan serio como urgente.

Igualdad y libertad

En su explicación de la democracia, Kelsen se remonta a dos ideas básicas, las de igualdad y libertad, que el autor considera como instintos primarios de la vida social[1].

En primer lugar, la conciencia de sí mismo impulsa a todo hombre, junto con ver en los demás a sus semejantes, a la idea de que nadie es superior a otro, esto es, de que todos los individuos son iguales y de que nadie, en consecuencia, puede atribuirse naturalmente la facultad de mandar a los demás.

En segundo término, y a partir de esta misma idea de igualdad, todo hombre desea sustraerse a cualquier voluntad ajena a la suya, para someterse únicamente a su querer propio. Trátase —dice Kelsen[2]— de una "retorsión contra la heteronomía", es decir, de la no sumisión al querer ajeno, y del impulso consiguiente a reaccionar en contra de toda voluntad extraña a la propia. De este modo, la idea de igualdad presta su base a la idea de libertad.

Sin embargo, la sociedad parece ser una forma ineliminable de la existencia humana, en cuanto los hombres no pueden sino vivir en relaciones permanentes y recíprocas de cooperación y solidaridad. Por su parte, Kelsen admite la sociedad, si no como una exigencia derivada de la propia naturaleza del hombre, al menos como una realidad de la que éste no puede sustraerse. "La fundación del Estado —escribe en "Esencia y valor de la democracia"[3]— no tiene lugar casi nunca en la realidad social, ya que el hombre en la mayoría de los casos nace situado dentro de un régimen ya constituido, en cuyo surgimiento no le ha cabido parte, y que, por lo tanto, se le presenta desde el principio como obra de una voluntad ajena".

Ahora bien, establecidos los dos puntos anteriores, a saber, por una parte, que el hombre reconoce como instintos primarios los de la igualdad y la libertad —que presuponen la ausencia de autoridad y de coacción—, y, por otra, que el hombre no puede vivir sino en alguna forma de asociación con los demás —lo cual supone organización del poder y normas de validez objetiva para todos—, ¿cómo conciliar, entonces, dichos instintos con esta exigencia de vida en sociedad? En otras palabras, "¿cómo encontrar una forma de asociación —según expresiones de Rousseau[4]— que defienda y proteja, con la fuerza común, la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual, cada uno, uniéndose

[1] Véase Hans Kelsen, *Esencia y valor de la democracia,* en el volumen del mismo título, Punto Omega, Guadarrama, Madrid, 1977, traducción de Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz Lacambra.

[2] Id., pág. 15.

[3] Cit., pág. 22.

[4] Jean Jacques Rousseau, *El contrato social,* Libro I, Capítulo VI.

a los demás, no obedezca más que a sí mismo y permanezca, por tanto, tan libre como antes?".

Para Kelsen, la anterior encrucijada se resuelve con una suerte de mutación del originario instinto de libertad, que en un comienzo se presenta como la no sumisión del individuo a autoridad alguna, y que luego, como consecuencia de la vida social, se formula como una determinada exigencia acerca de la posición que al mismo individuo cabe respecto de la organización social. Kelsen refiere esta mutación como un cambio o "desnaturalización a que está sujeto el instinto primitivo de libertad en el camino que recorre la conciencia humana desde el estado de naturaleza al estado de orden político coactivo"[5].

En otras palabras: aquel instinto primitivo y hostil que enfrenta al individuo con los demás, y que demanda, en principio, rechazar toda forma de organización social, se trastoca en una exigencia que los individuos dirigen a la sociedad acerca de la posición de ellos en ésta, concretamente en el sentido de que el orden social se conforme sobre la base de la voluntad y aquiescencia de los mismos individuos que resulten sometidos a él.

Lo anterior significa que siempre habrá discrepancia entre la voluntad individual y el orden de la saciedad, reduciéndose el problema, en consecuencia, a la búsqueda de la forma de organización social, y en concreto del Estado, en la que dicha discrepancia quede disminuida al mínimo posible. De este modo, el conflicto entre la libertad individual y el orden social es, como dice Kelsen, "insoluble", puesto que todo orden social reclama para sí una validez objetiva que trasciende la voluntad singular de cada uno de los individuos que aparecen sometidos a él, aunque, por lo mismo, tiene sumo interés preguntarse, acto seguido, cuál puede ser el modo de instaurar un orden social que, no obstante su definitiva heteronomía, resulte determinado de alguna manera por la voluntad de los sujetos sometidos a él[6].

El problema de la libertad como autodeterminación del individuo singularmente considerado, pasa así a convertirse en el problema de la autodeterminación colectiva con vistas a la formación del gobierno social.

Democracia

Sobre la base de las ideas previamente expuestas acerca de la igualdad y la libertad, Kelsen considera que la democracia es la forma de gobierno que, precisamente, se corresponde mejor con la idea de libertad, aunque no ya en el sentido de ese instinto primario de que hablábamos hace un instante, sino en

[5] Hans Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, cit, pág. 18.
[6] Id., pág. 20.

el de autonomía o autodeterminación políticas, lo cual equivale, según se recordará, a sustituir la idea absoluta de la no sumisión por la noción relativa de la sumisión a un querer propio y, más específicamente, a un querer delegado.

Para Kelsen, la democracia corresponde a la idea "de una forma de estado o sociedad en la que la voluntad colectiva o, más exactamente, el orden social, resulta engendrado por los sujetos a él, esto es, por el pueblo". "Democracia —dice el autor— significa identidad de dirigentes y dirigidos, del sujeto y objeto del poder, y gobierno del pueblo por el pueblo"[7].

Lo anterior —siempre según Kelsen— puede ser realizado únicamente en la medida en que el orden jurídico estatal sea creado por los mismos sujetos que aparecen subordinados a él, ya sea a través de una asamblea popular, como en el caso de la democracia directa, o de un parlamento y autoridades dotadas del poder de producir normas jurídicas que hayan sido instituidas como tales con arreglo al principio del sufragio universal e igualitario, como ocurre, por su parte, con la democracia representativa. De este modo, supuesto un régimen democrático representativo de gobierno, los sujetos imperados por el derecho, si bien no intervienen directamente en la creación de las normas jurídicas, sí lo hacen, en cambio, en la designación de las autoridades a las cuales se confía la producción jurídica al interior de la comunidad, con lo cual, como no cabe duda, esa sujeción a un querer ajeno en que consiste la heteronomía resulta suavizada de manera bastante significativa.

Partidos políticos

Ahora bien, y en un punto que no carece de interés, Kelsen atribuye decisiva importancia a los partidos políticos en la formación de la voluntad general o común que se expresa en una democracia, puesto que ve en ellos un factor difícilmente sustituible para conseguir, precisamente, una formación y exteriorización confiables de esa misma voluntad colectiva.

Kelsen califica a los partidos políticos —literalmente— como "uno de los elementos más destacados de la democracia real", señalándoles como su fin propio el de "reunir a los afines en ideas con objeto de garantizarles una influencia eficaz en la marcha de la vida pública"[8].

Sostiene Kelsen que la voluntad colectiva encuentra su cauce regular en el parlamento, pero que los partidos políticos contribuyen en parte muy importante a la formación de dicha voluntad, en la medida en que preparan las diversas alternati-

[7] Id., pág. 30.
[8] Id., pág. 35.

vas de dirección que esta misma voluntad puede tomar en un momento dado.

La democracia, según el autor, "descansa sobre los partidos políticos" y de allí la necesidad, también admitida por Kelsen, de que los partidos se inserten en la misma Constitución Política del Estado, "conformándolos jurídicamente como lo que de hecho son ya hace tiempo: órganos para la formación de la voluntad estatal"[9].

"No hace mucho tiempo todavía —escribe Kelsen a este respecto— las legislaciones desconocían oficialmente la existencia de los partidos políticos como órganos constitucionales del Estado, en especial, adoptando frente a ellos una actitud abiertamente negativa, y aún hoy no se tiene plena conciencia de que la hostilidad de las antiguas monarquías centroeuropeas contra los partidos, y la contraposición esencial establecida por la ideología de la monarquía constitucional entre los partidos políticos y el Estado, no era sino una enemistad mal disimulada contra la democracia". Y agrega el autor: "Es patente que el individuo aislado carece por completo de existencia política positiva por no poder ejercer ninguna influencia efectiva en la formación de la voluntad del Estado, y que. por consiguiente, la democracia sólo es posible cuando los individuos, a fin de lograr una actuación sobre la voluntad colectiva, se reúnen en organizaciones definidas por diversos fines políticos, de tal manera que entre el individuo y el Estado se interpongan aquellas colectividades aue agrupan en forma de partidos políticos las voluntades políticas coincidentes de los individuos...". "Sólo por ofuscación o dolo —agrega todavía— puede sostenerse la posibilidad de la democracia sin partidos políticos. La democracia, necesaria e inevitablemente, requiere un **Estado de partidos"**[10].

Luego de ponderar en la forma indicada el papel y significado de los partidos políticos. Kelsen se hace cargo de la crítica que se dirige a menudo contra el sistema de partidos, consistente en que éstos, al constituirse como representantes de determinados intereses de grupo dentro de la sociedad, resultarían incompatibles con el bien común que debe orientar la formación de la voluntad general y la actividad consiguiente del Estado.

A este respecto, y sin pasar por alto que junto a los partidos de intereses pueden existir también los partidos doctrinales, Kelsen llama la atención acerca de que el egoísmo atribuido a las colectividades políticas no es una nota propia ni exclusiva de éstas, sino de casi toda organización humana y, aún, del hombre mismo. Por lo demás —continúa razonando el autor—, y descontados ciertos intereses básicos que condicionan la exis-

[9] Id., pág. 36.
[10] **Id.,** pág. 36.

tencia de toda sociedad, la existencia de "un ideal colectivo superior a los intereses de grupo y, por consiguiente, suprapartidista, o sea, la solidaridad de intereses de todos los miembros de la colectividad sin distinción de confesión, clase, etc.", es algo bastante improbable, algo que, a fin de cuentas, Kelsen se atreve a calificar como una "ilusión metafísica", o, mejor dicho, "metapolítica"[11].

Por lo demás, la diversidad de los intereses al interior de toda comunidad organizada, lejos de constituir para Kelsen un obstáculo para la democracia, facilita el debate de las distintas posiciones y el tipo de soluciones de carácter transaccional, propias del régimen democrático. "La democracia es discusión" —nos recuerda Kelsen— y, por ello, "el resultado del proceso formativo de la voluntad política es siempre la transacción, el compromiso", procedimiento éste que la democracia prefiere a la imposición violenta de la voluntad de unos sobre la de otros, "ya que de ese modo se garantiza la paz interna"[12].

"La voluntad colectiva —escribe Kelsen—, dentro de la inevitable pugna de intereses acreditada por la experiencia, si no ha de ser la expresión unilateral del interés de un grupo, sólo puede consistir en la resultante o transacción de intereses divergentes, y la articulación del pueblo en partidos políticos significa propiamente la creación de condiciones orgánicas que hagan posible aquella transacción y permitan a la voluntad colectiva orientarse en una dirección equitativa". "De este modo —continúa el autor—, la actitud adversa a la constitución de los partidos, y hostil, en el fondo, a la democracia, sirve, consciente o inconscientemente, a fuerzas políticas que tienden a la hegemonía de un solo grupo de intereses, que en la misma medida en que se niega a tomar en cuenta otro interés ajeno, procura disfrazarse idelógicamente como interés colectivo "orgánico", "verdadero" y "comprensivo"[13].

Protección de las minorías

Otro de los puntos de que se ocupa Kelsen en su tratamiento de la democracia, es el que dice relación con el principio de la mayoría, al que el autor prefiere llamar, por las razones que se darán a continuación, "el principio de la mayoría y de la minoría".

En efecto, es propio del sistema democrático que las decisiones se adopten por mayoría, lo cual aparece de manifiesto, en forma especial, en las decisiones del órgano legislativo. Pero

[11] Id., pág. 42.

[12] Véase Hans Kelsen, *Forma de Estado y Filosofía,* en *Esencia y valor de la democracia,* cit., pág. 141.

[13] Hans Kelsen, *Esencia y valor de la democracia,* cit., pág. 43.

para evitar que el principio de la mayoría se transforme en el imperio o en la tiranía de la mayoría, Kelsen advierte que el mencionado principio supone la existencia de una minoría y, por consiguiente, que ambas, mayoría y minoría, o, mejor aún, mayoría y minorías, tienen igual derecho a existir, resultando de todo esto la necesidad de una protección de las minorías frente a la mayoría.

En la existencia de las minorías y en la conveniencia de su protección y representación proporcional, ve Kelsen una garantía de moderación en el ejercicio del poder político, a la vez que un factor que contribuye a evitar la obstrucción de las tareas de gobierno y, en especial, la de la función legislativa. "Una oposición que poco tiempo antes haya sido Gobierno y que confíe en volverlo a ser en breve, se conduce respecto de la mayoría gobernante con mucha mayor comprensión y benevolencia que la que se vea excluida continuamente del gobierno del Estado. En este último caso fermenta un encono que lleva consigo una obstrucción de la minoría contra la mayoría, no suficiente para derrotar a ésta, pero sí para entorpecerla"[14]; todo lo cual —advertimos por nuestra parte— recuerda las siguientes palabras que Cicerón, en su libro "Sobre las leyes", pone en labios de Marco: "el que ejerce bien el mando es necesario que un día haya obedecido, y el que obedece con disciplina puede muy bien parecer digno de mandar un día. Por esta razón es necesario que el que obedece tenga la esperanza de mandar en una u otra ocasión, y que el que ejerce el mando piense que en un plazo de tiempo bastante corto tendrá la obligación de obedecer"[15].

Ahora bien, y como medios de proveer a la protección de las minorías, Kelsen se manifiesta partidario del sistema de representación proporcional de los partidos en el Parlamento, de la exigencia de mayorías calificadas en reemplazo de la simple mayoría absoluta en la esfera de determinados intereses, y, más aún, de todo camino o mecanismo que pueda favorecer la tendencia a la unanimidad en la formación de la voluntad colectiva. Por otra parte, la presencia y protección de las minorías que postula Kelsen como condición de la democracia, se corresponden perfectamente con la idea transaccional que el autor tiene acerca del modo de operar de esta forma de organización del Estado, que presupone, por lo mismo, la representatividad de todos los intereses en juego y la búsqueda, por medio de la controversia y el pacto, de soluciones de compromiso que, al venir acordadas con la participación más o menos influyente de todos

[14] Id., pág. 92.

[15] Cicerón, *Sobre las leyes,* Aguilar, Madrid, 1966, traducción de Francisco de P. Samaranch, pág. 154.

los grupos, crean en la comunidad una cierta "predisposición a la obediencia" [16].

Autocracia

Kelsen, luego de fijar las precedentes ideas acerca de la democracia, se da luego a la tarea de confrontar ésta con la autocracia, o sea, con la forma de gobierno en la que el orden jurídico del Estado es establecido por un soberano o caudillo al cual todos los demás resultan sometidos, sin participar de modo relevante en la formación de la voluntad común.

Para el autor, la autocracia parte de la idea básica de la desigualdad entre el caudillo y los dirigidos, quienes, de ser considerados ciudadanos en la democracia, pasan ahora a constituir meros subditos. Para la autocracia, el Gobierno precisa, cuando más, del asentimiento de la masa, pero no de su colaboración. Por lo mismo, la idea de un pluralismo de intereses y de su coordinación consiguiente por la controversia y la transacción —propia, según vimos, del régimen democrático— es sustituida en la autocracia por la apelación incesante a un pretendido interés único o general y por la consecuente persuasión de que no puede haber debate ni transacción a propósito de una verdad que se tiene por indiscutida y evidente. La democracia es crítica; la autocracia es dogmática. Por lo mismo, al limitar la autoridad, "la democracia relaja también la disciplina", y, por ello, se opone a todo poder absoluto, incluso, según vimos, al poder de la mayoría.

Pero si la democracia debilita la disciplina es, precisamente, como consecuencia de que, simultáneamente, impide la instauración de todo poder absoluto, lo cual le permite, por otro lado, alcanzar una relativa paz en las relaciones sociales. La democracia no sacrifica el orden a la libertad, pero tampoco inmola ésta en nombre de aquél. Sabe, en otras palabras, que sólo una prudente articulación del orden con la libertad puede conducir a la sociedad a un punto que la preserve de los despeñaderos de la anarquía y del despotismo, o sea, del candor de quienes querrían vivir sin gobierno alguno y de la simpleza de aquellos que propugnan el ideal de un exceso de gobierno.

Conclusiones

De todo lo dicho precedentemente, puede obtenerse, a modo de resultado, una conclusión principal, que Kelsen abraza decididamente, y que se sitúa —si así puede decirse— en el corazón mismo del ideario democrático del autor.

[16] Hans Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, cit, pág. 95.

Para Kelsen, la democracia, concebida en los términos que han sido explicados, constituye únicamente un método de organización social, en el que, como atributo preponderante del mismo, la voluntad común o general, esto es, el orden social, resulta formado sobre la base de la concurrencia de los mismos individuos sometidos a él. Pero la democracia, así entendida, no conlleva necesariamente un determinado contenido social o económico, lo cual equivale a decir que ella sólo garantiza la formación del orden social con participación de todos, aunque no prefija un determinado contenido de ese mismo orden social.

Kelsen, por lo mismo, no elude hacerse cargo del reproche dirigido a su concepción de la democracia, en el sentido de constituir ésta una democracia "formal" o "burguesa", en oposición a una eventual democracia social o proletaria. En este punto, Kelsen ha tenido como su principal contradictor al marxismo, que con su terminología de "democracias populares" quiere significar con la palabra democracia algo distinto de lo entendido por Kelsen, a saber, un determinado orden social y económico que garantice a los ciudadanos no sólo una participación igual en la formación de voluntad colectiva, sino, también, una cierta igualdad económica, llegando incluso a disminuir la importancia del igual acceso de todos a la formación de la voluntad común, en beneficio de conquistar la más deseada igualdad en el campo económico. Por lo mismo, el marxismo —y con él, por lo común, todas las doctrinas que adjetivan de cualquier modo la democracia— aspira a emplazar bajo el nombre de democracia no la ideología de la libertad, sino, cosa distinta, un determinado ideal de justicia, esto es, un conjunto de convicciones acerca del específico contenido que deba poseer idealmente todo orden social.

Similar deformación de la idea de democracia, según Kelsen, ocurre cada vez que se deja de considerar a ésta como un método para la organización social y, adjetivándola de cualquier manera, se pretende cubrir con ella un determinado contenido del orden social que se desea instaurar. Para Kelsen —insistimos— la democracia no es más que un medio de configurar un orden social sobre la base de la voluntad formativa de los propios subordinados a él, y no un específico contenido de este mismo orden social. Este contenido, por su parte, dependerá, en cada caso, del resultado que arroje la transacción entre los intereses opuestos que la democracia no hace más que articular con vistas a la formación de la voluntad general.

En ello, claro está, Kelsen actúa motivado por su relativismo.

En efecto, para el autor, y como consecuencia de que los valores absolutos son inaccesibles al conocimiento humano, lo cual quiere decir por su parte que todo hombre puede valorar y poseer convicciones estimativas, aunque nadie se encuentra en situación de demostrar por métodos racionales que una de-

terminada de estas convicciones puede ser tenida como la única o la verdadera; pues bien, como consecuencia de ello, Kelsen señala que, pese a la "desinteresada dedicación subjetiva y a la firme convicción personal de quien la profese", ninguna determinada fe o creencia acerca del contenido y orientación que haya de darse al orden social, puede ser racionalmente la única, la mejor o la verdadera.

Lo anterior quiere decir que todas las opiniones y doctrinas políticas, impedidas de presentarse como verdades absolutas, tienen necesariamente que coexistir y manifestarse dentro de un cuadro de idénticas posibilidades, en un régimen que Kelsen llama de libre concurrencia"[17], con el fin de que la inteligencia y la voluntad de los hombres puedan escoger la que estimen más conveniente y con el fin, también, de que a través del procedimiento de concurrencia y discusión de las mismas pueda tener lugar alguna suerte de "compensación de los puntos de vista opuestos".

De este modo, la democracia aparecería como el modo más apropiado e idóneo para favorecer y garantizar esta libre concurrencia de las opiniones y doctrinas, sin excluir a ninguna de ellas. Así, la democracia, al conceder igual estima a la voluntad política de cada individuo, establecería la base necesaria para el consiguiente debate entre ellas, y para la búsqueda razonada y consciente de esa transacción en la que, según Kelsen, deben resolverse los puntos de vista contrapuestos, si es que se aspira al reinado de la paz en las relaciones sociales.

En Kelsen, por lo mismo, el relativismo conduce a la tolerancia y ésta a la democracia. "La democracia —ha escrito Radbruch[18]— presupone por su parte al relativismo; esta frase la ha fundado Kelsen de modo impresionante y convincente. La democracia constituye la voluntad de otorgar el poder a toda convicción que haya podido ganar para sí la mayoría, sin poder preguntar cuál es el contenido y el valor de tal convicción. Esta actitud resulta sólo consecuente si se reconoce a todas las convicciones como dotadas del mismo valor, esto es, sobre el fundamento del relativismo".

Del mismo modo, según se anticipó, si el relativismo promueve el estado democrático, facilita también la tolerancia,

[17] Hans Kelsen, *Forma de Estado y Filosofía*, cit, pág. 157.

[18] Véase Gustav Radbruch, *El relativismo en la filosofía del derecho,* en Gustav Radbruch, *El hombre en el derecho,* Depalma, Buenos Aires, traducción de Aníbal del Campo, págs. 100 y 101.

Para un comentario de esta obra de Radbruch, que reúne conferencias y artículos seleccionados sobre cuestiones fundamentales del derecho, véase la recensión de Agustín Squella, en *Revista de Ciencias Sociales* Nº 21, segundo semestre de 1982, Edeval, Valparaíso, págs. 323 y ss.

puesto que la democracia admite la libre concurrencia y lucha ideológica de todas las doctrinas, salvo, claro está, la de aquella que pretenda presentarse con pretensiones de validez absoluta. De aquí que Radbruch escriba, en el mismo texto antes citado[19], que el relativismo "admitirá toda opinión que se halle dispuesta a entrar en lucha ideológica con las otras opiniones y las reconoce en esa medida como de igual valor a la suya propia. Pero si una opinión pretende ser válida de modo absoluto, y por tal razón se considera con derecho a apoderarse o retener el poder sin consideración a la mayoría, entonces es necesario combatirla con los mismos medios, no sólo con la idea y la discusión, sino con el poder del Estado. El relativismo —concluye Radbruch— es tolerancia, en general, menos con respecto a la intolerancia".

De esta manera, el relativismo de Kelsen, esto es, su convicción acerca de la imposibilidad de zanjar por métodos racionales la controversia entre las diversas ideas o doctrinas acerca de lo justo o conveniente en relación con el contenido del orden social, no es absoluto, o sea, ese relativismo es en sí mismo relativo, puesto que, para favorecer precisamente la concurrencia de todas las opiniones, valora positivamente la democracia y la tolerancia, estimadas ambas como condiciones indispensables para que pueda tener lugar, en el hecho, la confrontación de los distintos puntos de vista y la transacción razonada y pacífica que pone fin a la lucha de las opiniones.

Por todo ello, cuando Kelsen se pregunta por qué es la justicia, tiene que admitir su falta de respuesta sobre el punto. "En verdad —dice— no sé ni puedo explicar qué es la justicia, la justicia absoluta, ese hermoso sueño de la humanidad. Debo, pues, darme por satisfecho con una justicia relativa y decir qué es para mí la justicia. Y puesto que mi vocación es la ciencia, y por consiguiente lo más importante de mi vida, tengo que adherir a esa justicia bajo cuya protección la ciencia, y con ella la verdad y la sinceridad, puedan florecer. Me refiero a la justicia de la libertad, a la justicia de la paz, a la justicia de la tolerancia, a la justicia de la democracia"[20].

Son ellas, no cabe duda, palabras que trasuntan un indesmentible desencanto en las posibilidades humanas, pero en las que reluce, también, esa grandeza, no exenta de virilidad y aun de belleza, que ennoblece a un hombre cuando éste es capaz de asumir y de sobrellevar la precariedad de sus propias obras y preferencias.

[19] **Id.**, pág. 101.

[20] Véase Hans Kelsen, *What is justice?*, ensayo incluido en *Essays in legal and moral philosophy* (Selected and introduced by Ota Weinberger), D. Reidel Publishing Company Inc., Boston, 1973, traducción del alemán de Peter Heath, págs. 1 a 26.

ESTUDIO

Sistemas Electorales *

David Butler

Descontando el principio que equipara a un hombre con un voto, y que tiene en la actualidad aceptación universal, la gama de respuestas de los sistemas electorales al cometido de transformar la voluntad popular en una asamblea elegida es amplísima. En definitiva cada sistema electoral es parte de un régimen político específico, lo cual no obsta a que registren similitudes y divergencias muchas veces inesperadas. A su manera, cada sistema acusa diversos grados de tensión entre los ideales de justicia pura y las imperfecciones o conveniencias de circunstancia. En la medida en que los sistemas electorales tienen efectos decisivos sobre la vida política, que entregan la medida exacta de la diferencia entre estar en el gobierno o en la oposición, de contar con gobiernos efímeros o estables, de disponer de instituciones políticas receptivas o impermeables a la voluntad ciudadana, el tema se presta a profundas controversias. El artículo del profesor David Butler es una introducción a este debate que recoge en sus reflexiones y alcances variadas experiencias electorales y políticas. Al final, el artículo incluye un glosario de términos y conceptos que será útil para dar precisión al vocabulario en las discusiones sobre el tema.

Un sistema electoral es el medio de transformar la voluntad popular en una asamblea elegida. Pero la "voluntad popular", expresada en un determinado momento mediante una sola marca en una papeleta de sufragio, o cuando más en una breve

* Ver David Butler, Howard R. Penniman and Austin Ranney (editores), *Democracy at the Polls,* Washington: American Enterprise Institute, 1981.

** Investigador adjunto del American Enterprise Institute. Ex-fellow del Nuffield College, Oxford. Coautor con Donald Stokes de *Political Change in Britain* y coeditor con Austin Ranney de *Referendums: A comparative Study of Practice and Theory.*

lista de órdenes de preferencia, tiene que ofrecer una representación nebulosa de todas las complejas y cambiantes opiniones que coexisten en la mente del elector acerca de los hombres y las medidas. En el mejor de los casos, las elecciones son instrumentos toscos. Al elaborar las reglas para realizarlas, los políticos han titubeado entre la aceptación pragmática de sus imperfecciones y un sueño de justicia pura, de alcanzar un ajuste perfecto —entre insumo —las preferencias de los votantes— y producto —la asamblea legislativa resultante—.

No hay dos estados que hayan llegado a la misma respuesta al problema que significan las elecciones democráticas. En los pequeños detalles, tales como la compilación de un registro de electores, el plazo de las candidaturas, las disposiciones para emitir y contar los votos, y las reglas que rigen las actividades de la campaña y los gastos conexos, cada país tiene sus propias leyes; y en relación con la cuestión más amplia, los dispositivos matemáticos para vincular los sufragios emitidos con los asientos obtenidos, hay una diversidad extraordinaria de respuestas. El Parlamento de la Comunidad Europea está empeñado actualmente en producir un sistema según el cual la próxima elección, que corresponde en 1984, se pueda llevar a cabo con un método común en todos los países miembros. Pero lo único seguro es que toda armonización tendrá que ser de escala muy limitada, simplemente porque las costumbres nacionales que rodean las elecciones están tan profundamente enraizadas. Las tradiciones burocráticas sociales harían casi imposible la uniformación de las leyes que rigen el sufragio y el registro, o el comportamiento durante las campañas y en el día de la votación, al menos en el corto plazo; sólo al nivel de los principios más generales se podría alcanzar el consenso y la acción común.

Lo dicho destaca la imposibilidad de abarcar en este capítulo la infinita diversidad de sistemas electorales en cuanto a su forma legal o a su práctica efectiva [1]. Pero no hay razón para

[1] Este capítulo se centra en elecciones de la cámara baja o mayor y no elecciones de la cámara alta (la que se puede elegir por voto popular igual o distinto, por elección de la cámara baja, por designación del ejecutivo, por composición parcial hereditaria, o que incluso puede no existir). Sólo en los Estados Unidos, donde ambas cámaras tienen la misma base de primera mayoría, reviste la cámara alta igual importancia que la cámara baja. Desde el punto de vista de los sistemas electorales, Australia ofrece el caso de estudio más interesante. Allá el Senado se elige por voto único transferible, en contraste con el sistema de un representante por distrito que corresponde a la cámara baja; en general, cuando coinciden las elecciones de la Cámara y del Senado, los electores votan de manera idéntica, y en treinta años no ha habido ningún caso de que un número suficiente de votantes cambie el orden recomendado

que seamos derrotistas; se pueden ofrecer generalizaciones útiles sobre la base de un número limitado de ejemplos. En verdad, hay pocos aspectos del proceso político que se presten con mayor facilidad al tratamiento comparado (para no hablar del tratamiento cuantitativo). En materia de elecciones los países han sido grandes imitadores, como lo ha probado el contagioso movimiento, allende las fronteras nacionales, del voto secreto, el sufragio femenino y la representación proporcional.

Pero en este afán de copia siempre ha existido un elemento etnocéntrico. El mundo de habla inglesa siguió tradiciones distintas de las de Europa continental. No se trata sólo de que la sencillez del sistema de primer ganador o primera mayoría * tendió a sobrevivir en los países donde antaño gobernó Gran Bretaña, mientras que el resto del mundo democrático se volcó a la representación proporcional. Es notable también que países que han deseado mantener el sistema electoral mayoritario, de un representante por distrito, pero con la intención de reducir la arbitrariedad del sistema, hayan recurrido al voto de alternativa en el mundo anglófono y a la segunda vuelta en otros lugares. Los defensores de una mayor "justicia" se han vuelto hacia el voto único transferible, en el mundo de habla inglesa, pero en otras partes a sistemas de listas de representación proporcional.

No se puede comprender un sistema electoral aislado del sistema político del cual forma parte. Algunos de los países cuyos procedimientos electorales son los más parecidos tienen las políticas más diferentes. Pero en los detalles de las reglas electorales la gama es extraordinaria. Otros capítulos de este libro se ocupan de asuntos esenciales, como son la selección de candidatos, el financiamiento de la campaña, el acceso a los medios de difusión y la participación. Pero con eso dista mucho de agotarse el catálogo de temas comparados. Las leyes que rigen la equidad en las campañas y los sufragios, las limitaciones que

de los candidatos de la lista de su partido en forma tal de alterarla. La situación en otros países se ve en el Cuadro 2-1.

Este capítulo también pasa por alto las elecciones presidenciales, las que en los Estados Unidos y quizá en Francia, Finlandia y Portugal, son las contiendas democráticas más importantes. (En casi todos los demás países de nuestros veintiocho que tienen Presidente —algunos son monarquías— el Poder Legislativo es el que elige al Presidente, quien es, en gran medida, una figura simbólica). Y pasa por alto los problemas especiales de ciertos sistemas federales, donde las reglas de sufragio, estructura partidista, disposiciones para el día de la votación, varían considerablemente entre los estados componentes, de los cuales el caso extremo es el de la elección de la Asamblea de Europa, en junio de 1979.

* Ver glosario sobre sistemas electorales que se adjunta al final. (Nota del editor).

se ponen a los partidos y a los candidatos, y la responsabilidad de la administración electoral, son todos asuntos que se han resuelto de distintas maneras en distintos países. Además, el solo tamaño de una asamblea legislativa y la frecuencia de su reelección son cuestiones para las cuales no existe una respuesta mágica. Aristóteles y John Stuart Mill estuvieron dispuestos a afrontarlos como problemas generales susceptibles de respuestas generales, pero los institucionalistas menos teóricos del siglo XX han mostrado mayor cautela.

Las reglas básicas

En el comienzo de la evolución de la mayoría de los sistemas electorales el sufragio fue el que provocó mayor controversia. La clase fue el primer objeto de disputa: la idea de "un hombre, un voto" en un tiempo fue desorbitadamente radical; a las masas no se les podía confiar el poder, especialmente a las de "razas inferiores"; por lo menos, los votos de ellas había que compensarlos con una representación especial de la propiedad o la educación. Pero a medida que una nación tras otra demostró que el control de la burguesía no se veía amenazado seriamente por un electorado de clase obrera, el debate sobre el sufragio se volcó sobre el voto femenino. Surgieron ilusiones más desorbitadas aun acerca de las consecuencias que tendría el voto de las mujeres, hasta que de verdad votaron y se comportaron de forma muy similar a sus hombres, sin mostrar ninguna preferencia especial por las mujeres ni por los hombres apuestos o frivolos. El último debate por el sufragio se ha referido a la edad: sólo en los dos últimos decenios las naciones democráticas han llegado a consenso sobre los dieciocho años.

Relacionados con el problema amplio del sufragio están los asuntos de detalle del registro electoral y del voto en ausencia. El derecho a voto no basta; los procedimientos administrativos tienen que ser adecuados para ejercerlo. Durante mucho tiempo se negó a los negros, en los Estados Unidos, el beneficio de la Decimocuarta Enmienda, por acción de funcionarios locales o por otras presiones. Pero, incluso fuera de casos extremos como éste, los países difieren ampliamente en las medidas que toman respecto de los votos en ausencia y en el grado en que sus listas coincidan efectivamente con la población elegible. La elaboración de procedimientos equitativos de registro fue uno de los elementos esenciales en el desarrollo de las elecciones.

Otra lucha en la evolución de los sistemas electorales ha tenido que ver con la delimitación de fronteras. Salvo cuando se trata de un electorado único, compuesto de toda la nación, esto puede tener un efecto decisivo sobre el resultado. En los sistemas proporcionales el asunto es mucho menos serio que en el caso de los que eligen un representante por distrito. Pero, en cualquier país en que haya una base local o regional de repre-

sentación, los movimientos de la población terminan inevitablemente por volver anticuadas las fronteras que en un tiempo pudieran haber sido justas y divisorias de electorados iguales. En términos generales, el desplazamiento hacia las ciudades y de éstas a los suburbios ha significado que, primero, los distritos rurales y después las ciudades hayan quedado con una representación excesiva, mientras que las zonas en desarrollo tienen una representación inferior a la debida. Pero las distorsiones que surgen de tales tendencias demográficas inevitables se han visto a menudo complicadas por una política intencional de representar el espacio y no los números: un sesgo rural consagrado por la ley o la costumbre. En Australia, hasta 1974, hubo una orden expresa a los que fijaban las fronteras para que dieran a los distritos rurales un 20 por ciento menos de electores que a los distritos urbanos y ese sesgo del 10 por ciento subsiste todavía. En los Estados Unidos, hasta que se produjo el juicio de **Baker** vs. **Carr,** en 1962, en muchos estados se exageraba intencionalmente la representación de los distritos rurales. En Gran Bretaña, a los comisionados de fronteras, aunque tienen instrucciones de delimitar los distritos en la forma más equitativa posible, también se les dice que dejen un margen para las dificultades geográficas especiales, y los dos distritos isleños frente a Escocia tienen electorados de apenas un tercio en relación al promedio del país.

Pero aun los distritos de igual tamaño pueden ser "injustos", intencional o accidentalmente. La manipulación de las fronteras, de manera que un partido obtenga la mayoría de sus asientos por la vía de pequeñas mayorías, en tanto que su rival malgasta los votos apilando inmensas mayorías en distritos delimitados con cuidado, se ha conocido en todas partes del mundo. Esta práctica ha sido verificada por la institución de comisionados de fronteras neutrales y por la creciente insistencia, a menudo por parte de los tribunales, en el resguardo de la igualdad de electores y otros criterios de equidad.

Pero el partido gobernante siempre puede eludir las pérdidas que amenaza la redelimitación de las fronteras si posterga la acción. En los Estados Unidos, los asientos en la Cámara de Representantes se reasignan automáticamente entre los estados cada diez años, pero hasta los años de 1960 las asambleas estaduales con frecuencia retardaban el retrazado de las fronteras. En Gran Bretaña, en 1969, el gobierno laborista se negó a llevar a cabo una redistribución, de rutina pero desventajosa, alegando que el gobierno local debía reorganizarse pronto y que las fronteras parlamentarias y locales debían coincidir.

En la mayoría de los países hay un plazo para la duración de las fronteras de distritos electorales, entre cinco años en Australia y Nueva Zelanda, hasta quince años en Gran Bretaña. Francia es el único país importante que tiene distritos que

eligen un solo representante y que no tiene un plazo establecido por ley para la redistribución.

Otro elemento esencial en la evolución democrática fue la instauración del voto secreto y la formulación de reglas aceptables para realizar la votación y contar los sufragios. Las elecciones democráticas exigen la aceptación popular. Si los electores no estiman que los candidatos han tenido una oportunidad equitativa de presentar sus opiniones, y que los votos no se han emitido con libertad y no se han contado con honradez, la asamblea o el gobierno que salga elegido no podrá hacer gala de legitimidad. Cada país ha ideado reglas para impedir la intimidación, la corrupción y la estafa electoral. Con salvaguardias técnicas se han frenado los abusos. Pero las elecciones justas dependen mucho más de la ética general de una nación que de cualquier reglamento aplicable. En ningún país, por ejemplo, se han dado reglas y costumbres que supriman todas las ventajas que acompañan al poder, pero los beneficios que se derivan para la campaña del hecho de estar en el gobierno varían ampliamente según gobiernos y candidatos.

La reiteración de lo dicho significa destacar que el lado matemático de un sistema electoral no es todo. Los reformadores de elecciones con excesiva frecuencia han dado más importancia a la aritmética a costa de la política. En la práctica las elecciones democráticas son asunto de competencia partidista. El sistema electoral puede determinar la cantidad de partidos, y en cierta medida su coherencia y estructura, pero muchas de las características esenciales de los partidos en competencia no tienen nada que ver con el sistema electoral; nacen de la historia del país y de su estructura social y económica. El sistema puede determinar una diferencia enorme, pero no tanto como el espíritu con el cual se lleva a cabo el proceso democrático. Sin embargo, el objeto principal de este capítulo tiene que ser el de analizar la relación entre votos y escaños, la forma en que las marcas en la papeleta de sufragio se transforman en la elección de personas.

La transformación de votos en escaños

Los sistemas electorales rara vez son tema de debate durante la campaña. Durante la mayor parte del tiempo, las personas aceptan como inamovibles las reglas según las cuales registran su preferencia democrática. En casi ninguna de las elecciones que se analizan en la serie **En las urnas** hay un estudio serio de un cambio en el sistema de votación (salvo el caso de una referencia al pasar a la queja bien ventilada del Partido Liberal en Gran Bretaña). Sin embargo, en todo país el resultado político de la elección es producto de reglas expresas y en casi todos ellos las reglas han sufrido modificaciones repetidas.

Cuadro Nº 1 Sistemas electorales en veintiocho países democráticos

País	Sistema Electoral Cámara Baja [1]	Número de Asientos	Número de Distritos Electorales	Año de Adopción Actual Sistema Electoral [2]	Plazo Máximo entre Elecciones (años)	Año de Adopción Sufragio Femenino	Plazo Máximo Reformulación Distritos [3]	Foro para disputas [4]	Otras elecciones [5] Cámara Alta	Jefe del Estado	Ultima elección Año	Asientos obtenidos por Partido	
Australia	VA	124	124	1918	3	1902	10 años	tribunal supremo	VUT	nombr.	1977	Lib. NCP ALP	67 19 38
Austria	RP	183	9	1919	4	1919	fijos	tribunal cons.	elec. ind.	elec. pop.	1979	Soc. Pueblo Lib.	95 77 11
Bélgica	RP	212	30	1899	4	1948	10 años	leg.	mixta	her.	1978	CS Soc. Lib. otros	82 58 37 35
Canadá	PM	282	264	1976	5	1920	10 años	leg.	nombr.	nombr.	1980	Lib. Con. NDP	147 103 32
Colombia	RP	199	26	1968	4	1957	fijos	tribunal electoral	RP	elec. pop.	1978	Lib. Con. otros	109 86 4
Dinamarca	RP	175	17	1920	4	1915	fijos	leg.	no hay	her.	1977	S. Dem. Prog. Lib. Con. otros	65 26 21 15 48

Cont. cuadro 1

País	Sistema Electoral Cámara Baja [1]	Número de Asientos	Número de Distritos Electorales	Año de Adopción Actual Sistema Electoral [2]	Plazo Máximo entre Elecciones (años)	Año de Adopción Sufragio Femenino	Plazo-Máximo Reformulación Distritos [a]	Foro para disputas *	Otras elecciones [8] Cámara Alta	Otras elecciones [8] Jefe del Estado	Ultima elección Año	Ultima elección Asientos obtemdos por Partido	
República Dominicana	RP	91	27	1966	4	1954	fijos	junta centr. elect.	RP	elec. pop,	1978	DRP Reform.	49 42
Finlandia	RP	199	15	1906	4	1906	fijos	corte suprema	no hay	elec. POP-	1979	S. Dem. Con. Cent. Com. otros	52 47 36 35 29
Francia	2ª vta.	491	491	1958	5	1944	no hay	tribunal oons.	elec. ind.	elec. pop.	1978	RPF UDF Soc. Com. otros	154 123 115 86 13
Alemania Federal	RPyPM	496	248	1949	4	1919	cada elec.	tribunal federal	elec. ind.	elec. leg-	1980	CDU/ CSU SPD FDP	226 218 53
Grecia	RP	300	56	1975	4	1952	no hay	tribunal especial	elec. ind.	elec. leg.	1977	ND PASOK UDC otros	173 92 15 20

Cont. cuadro 1

País	Sistema Electoral Cámara Baja [1]	Número de Asientos	Número de Distritos Electorales	Año de Adopción Actual Sistema Electoral [2]	Plazo Máximo entre Elecciones (años)	Año de Adopción Sufragio Femenino	Plazo Máximo Reformulación Distritos [3]	Foro para disputas [4]	Otras elecciones[6] Cámara Alta	Jefe del Estado	Ultima elección Año	Asientos obtenidos por Partido
India	PM	544	542	1950	5	1919	10 años	tribunales elec.	elec. ind.	elec. leg.	1980	Cong. I 351 lanata 31 Lok Dal 41 Coin. I 11 Com. M 35 otros 56
Irlanda	VUT	148	42	1920	5	1918	12 años	tribunal supremo	elec. ind.	elec. leg.	1976	FF 84 FG 43 Lab. 17 otros -4
Israel	RP	120	1	1948	4	1948	distrito único	leg.	no hay	elec. leg.	1977	Likud 43 Lab. 32 DMC 15 Rel. 13 otros 18
Italia	RP	630	32	1946	5	1946	fijos	consejo esp.	RP	elec. leg.	1979	CD 262 Com. !01 Soc. 62 otros 105
Japón		511	130	1947	4	1946	fijo*	tribunal supremo	mixta	her.	1980	Lib. Dem. 28 Soc. Jap. 07 Komeito 33

Cont. cuadro 1

País	Sistema Electoral Cámara Baja [1]	Número de Asientos	Número de Distritos Electorales	Año de Adopción Actual Sistema Electoral [2]	Plazo Máximo entre Elecciones (años)	Año de Adopción Sufragio Femenino	Plazo Máximo Reformulación Distritos [3]	Foro para disputas «	Otras elecciones [5] Cámara Alta	Jefe del Estado	Ultima elección Año	Asientos obtenidos por Partido
												Com. Jap. 29 Dem. Soc. 32 otros 26
Países Bajos	RP	150	1	1918	4	1922	distrito único	leg.	elec. ind.	her.	1977	Soc. 53 CD 49 Lib. 28 otros 20
Nueva Zelanda	PM	92	92	1852	3	1893	5 años	tribunal supremo	no hay	nombr.	1978	Nat. 50 Laborista 41 SC 1
Noruega	RP	155	20	1921	4	1909	fijos	leg.	elec. ind.	her.	1977	Lab. 76 Cons. 41 CP 22 Cent, 12 otros 4
Portugal	RP	250	22	1976	4	1975	fijos	tribunales ordinarios	no hay	elec. pop.	1979	Dem. 128 Soc. 74 Com. 47 otros 1

Cont. cuadro 1

País	Sistema Electoral Cámara Baja [1]	Número de Asientos	Número de Distritos Electorales	Año de Adopción Actual Sistema Electoral [2]	Plazo Máximo entre Elecciones (años)	Año de Adopción Sufragio Femenino	Plazo Máximo Reformulación Distritos [3]	Foro para disputas [4]	Otras elecciones [5] Cámara Alta	Jefe del Estado	Ultima elección Año	Asientos obtenidos por Partido	
España	RP	350	52	1977	4	1977	fijos	junta centr. elect.	RP	her.	1979	CD Soc. Com. otros	168 121 23 38
Sri Lanka	RP	168	24	1978	6	1949	fijos	tribunal especial	no hay	elec. pop.	1977	UNP Tamil otros	139 17 12
Suecia	RP	349	28	1909	4	1918	fijos	junta especial	no hay	her.	1979	S. Dein. Cent. Con. Lib. Com.	152 86 55 39 17
Suiza	RP	200	25	1919	4	1971	fijos	tribunal federal	RP	elec. leg.	1979	S.Dem. Rad. CD Pueblo Suizo otros	55 47 46 21 31
Turquía	RP	450	67	1961	4	1934	fijos	consejo especial	principal-mente RP	elec. leg.	1977	RPP Justicia Salv. Nac otros	214 189 24 23

Cont. cuadro 1

País	Sistema Electoral Cámara Baja [1]	Número de Asientos	Número de Distritos Electorales	Año de Adopción Actual Sistema Electoral	Plazo Máximo entre Elecciones (años)	Año de Adipción Sufragio Femenino	Plazo Máximo Reformulación Distritos [2]	Foro para disputas [4]	Otras elecciones [5] Cámara Alta	Jefe del Estado	Ultima elección Año	Asientos obtenidos por Partido	
Reino Unido	PM	635	635	s. XIII	5	1918	15 años	tribunales	her.y nombr.	her.	1979	Cons. Lab. Lib. otros	339 269 11
Estados Unidos	PM	435	435	1788	2	1919	10 años	leg.	PM	elec. pop.	1978	Dem. Rep.	276 159
Venezuela	RP	199	23	1958	5	1946	fijos	corte suprema	RP	elec. pop.	1978	COPEI AD otros	86 86 27

1 VA = voto de alternativa; RP = representación proporcional; PM = primera mayoría; VUT = voto único transferible.

2 Las fechas que se anotan en esta columna señalan cuando se adoptaron las reglas básicas para relacionar votos con asientos en las elecciones nacionales que están en uso en la actualidad. En muchos de los países que se enumeran hubo elecociones democráticas antes de la fecha señalada; en muchos han cambiado desde entonces ciertos aspectos del sistema electoral; y en algunos el gobierno democrático no ha sido continuo. En aquellos países donde el gobierno democrático ha sido interrumpido por un período de gobierno autoritario u ocupación extranjera y se ha adoptado una nueva Constitución después de restaurada la democracia, se da la fecha de la actual Constitución, aun cuando ella reinstituya un sistema electoral que se había usado antes en el país (es el caso, principalmente, de Francia, Grecia, España y Venezuela).

3 Fijo = límites fijos; cada elec. = se exige reformular los distritos para cada elección; distrito único = distrito nacional único.

4 Tribunal const. = tribunal constitucional; leg. = poder legislativo; tribunal elect. = tribunal electoral; junta elect. centr. = junta electoral central.

5 VUT = voto único transferible; nombr. = nombrado; elec. ind. = elección indirecta; elec. pop. = elección popular; her. = hereditario; mixto = sistema de selección mixto; RP = representación proporcional; elec. leg. = elección por el poder legislativo; PM = primera mayoría.

6 Mayoría relativa múltiple, voto limitado (se usa solamente en Japón).

Las características principales del sistema electoral vigente en cada uno de los veintiocho países democráticos que estamos analizando en este libro se encuentran en el Cuadro Nº 1. Los datos del cuadro dan a entender que todos los sistemas caen en un continuo que va desde el sistema simple de primera mayoría sobre la base de distritos electorales con un representante cada uno, hasta otro puramente proporcional con una lista nacional. Antes de referirnos a las variantes que quedan entre estos polos, veamos brevemente los ejemplos más destacados de los casos extremos.

Gran Bretaña (o Nueva Zelanda) se podría tomar como arquetipo del voto mayoritario; sin duda ilustra el gran atractivo que puede revestir la sencillez del sistema de primera mayoría. Los distritos, según este sistema, eligen un solo miembro del Parlamento, que tiene una fuerte vinculación local; aunque la vinculación puede tener más importancia para el representante que para sus electores, sí garantiza que las localidades tengan su propio vocero identificable en el escenario político. Pero las principales virtudes que se atribuyen al sistema son nacionales: habitualmente determina decisiones claras y obliga a los partidos a tener una base amplia. La votación por primera mayoría alienta a los partidos fuertes y desalienta a los débiles; lo probable es que predominen dos partidos, y el que gane una mayoría simple de votos habitualmente también gana una clara mayoría de escaños. Las elecciones, pues, eligen gobiernos. Un solo partido, con mayoría parlamentaria, gobierna durante el período de rigor, al término del cual se le puede reelegir o hacer salir del poder. Los votantes son soberanos y eligen, ya no un "colegio electoral" del cual puede salir una coalición o una serie de coaliciones, sino un gobierno al que se puede hacer responsable de sus actos en la próxima elección. Los partidos que procuran obtener y conservar algo así como la mitad del voto nacional tienen que mostrarse tolerantes y mantener su atractivo dentro del consenso medio ciudadano. La forma en que un pequeño desplazamiento en los votos se traduce en un desplazamiento mucho más grande de asientos, exige que los que detentan el poder sean muy sensibles a la opinión pública, cosa que los partidos minoritarios, con asientos marginales, no cesan de recordarles. Un movimiento neto insignificante entre los partidos principales puede producir un viraje decisivo en el balance de poder, como lo supo Gran Bretaña en 1951 y 1974.

Por supuesto que la historia de Gran Bretaña también proporciona casos de anomalías que puede producir el sistema de primera mayoría, y hay abundancia de otros ejemplos, particularmente en Canadá y Sudáfrica, de su índole caprichosa. No siempre entrega mayorías definidas. La mayor cantidad de votos no siempre asegura la mayor cantidad de escaños. Además, la rotación entre gobiernos de un solo partido no conduce forzosamente mejor al bien del país que los compromisos conti-

nuos que se ven en aquellos países cuyos sistemas electorales aseguran que jamás habrá una mayoría definida.

Los Países Bajos (o Israel) podrían servir como arquetipo de la representación proporcional. El país todo es un distrito electoral. Los votantes eligen entre cualesquiera de los partidos que propongan candidatos, y los asientos se asignan en proporción exacta de los votos. Con un Parlamento de 150 miembros, basta obtener sólo el 0,67 por ciento del voto nacional para asegurar un asiento. El sistema está totalmente libre de los caprichos estadísticos que rondan a la mayoría de las operaciones proporcionales, por no hablar de las anomalías de la primera mayoría. El precio de su "equidad" se aprecia en las prolongadas crisis que tienen lugar con regularidad en torno a la formación de gobiernos. Hasta seis meses se han demorado después de una elección en negociar la composición de la coalición. Los partidos y los políticos por separado, seguros de la representación continuada, gracias al sistema electoral, luchan denodadamente para convertir su parte del voto en la máxima participación en el poder, tanto en cargos públicos como en políticas. El sistema holandés condujo a una proliferación de partidos en 1971 (veintiocho partidos presentaron listas y catorce obtuvieron escaños). Pero hay que mantener esta tendencia en su debida perspectiva: en 1977, cuatro partidos compartieron 138 de los 150 asientos, mientras que cuatro de los otros siete partidos obtuvieron sólo un asiento cada uno.

Tanto el sistema británico como el holandés están bien arraigados en su propios países, pero tienen sus críticos internos. En los Países Bajos los intentos de reforma, en general, se han centrado en exigir un umbral algo más elevado que el 0,67 por ciento para obtener un asiento. En Gran Bretaña, las quejas de los liberales y demás partidos pequeños han significado que las proposiciones de cambiar el sistema electoral siempre hayan animado en cierta medida el debate; esto aumentó bruscamente después de 1974, en parte porque, si bien la votación liberal alcanzó cerca del 20 por ciento, el partido obtuvo sólo el 2 por ciento de los escaños, pero también porque cundía la desilusión en torno a las violentas fluctuaciones de política que acompañaban a la rotación entre gobiernos de un solo partido. El cambio no era probable: aquellos que están en situación de modificar la ley son renuentes, normalmente, a condenar un sistema que los llevó al poder. Además, no hay consenso acerca de una alternativa mejor.

En los países anglosajones, aun aquellos dotados de fuertes estructuras partidistas, ha habido renuencia a aceptar el dominio del partido central sobre la selección de candidatos que acompaña a los sistemas de listas de representación proporcional. Pero el sistema de voto único transferible se considera complejo y, posiblemente, como una amenaza a la disciplina del partido (aunque no ha sido así en el caso del Senado aus-

traliano o el Dáil irlandés). El sistema de representantes adicionales, en la medida en que se entiende su funcionamiento, parece que depende de listas de partido. El desacuerdo en torno a las alternativas ofrece un apoyo firme a la idea de dejar las cosas como están. El más modesto entre los cambios propuestos, el voto de alternativa, sí resguarda el asiento pequeño para un representante por distrito, pero, aun cuando tiende a favorecer la presencia de un tercer partido en el centro, no ofrece garantía alguna de mayor proporcionalidad. (No ha tenido casi efecto en la cámara baja australiana).

Entre los extremos británico y holandés hay una amplia gama de posibilidades. En su mayoría, producen resultados más próximos al modelo holandés que al británico. Italia, Alemania y los países escandinavos tienen sistemas que garantizan que la proporción de escaños será muy parecida a la proporción de votos, aunque en Alemania y Suecia pueden quedar excluidos los partidos muy pequeños. Pero los Estados Unidos, India y Canadá siguen el modelo mayoritario británico, con su propensión a. darle al partido más grande una parte exagerada de asientos y casi ninguno a los partidos menores. La Quinta República francesa, con la segunda vuelta, y Australia, con el voto de alternativa, tienen sistemas que se acercan más al extremo mayoritario que al proporcional en la escala. Pero en veinte de nuestros veintiocho países el sistema es esencialmente proporcional. Irlanda se encuentra en una situación única, en el medio. Emplea el voto único transferible, en teoría una forma muy pura de la representación proporcional, pero sus distritos electorales son tan pequeños, con un promedio de tres representantes y medio cada uno, que los resultados pueden ser caprichosos. (En 1969, el Fiana Fáil, con el 45,7 por ciento de la votación, ganó y obtuvo el 51,7 por ciento de los escaños; en tanto que en 1973, con el 46,2 por ciento de los sufragios, perdió y obtuvo el 47,6 por ciento de los asientos).

Una clave indispensable para juzgar los sistemas proporcionales es el umbral que hay que cruzar para obtener o aumentar la representación. El umbral más común es el tamaño del distrito. Los escaños no se pueden dividir; así, pues (incluso en el Parlamento holandés, de 150 miembros, donde se elige un representante por distrito), un partido necesita tener 1/150 de la votación para conseguir alguna representación. En Noruega la mayoría de los distritos tiene entre diez y dieciséis miembros, de modo que un partido normalmente necesita un mínimo del 6 por ciento de la votación en una región para asegurarse alguna representación. En Irlanda, la mayoría de los distritos tienen tres o cuatro representantes, lo que significa un umbral del 25 por ciento o del 20 por ciento. En Italia, Alemania y Suecia hay asientos de reserva que se asignan a nivel nacional para que los resultados sean proporcionales, pero en Alemania un partido sólo podrá aspirar a estos asientos si consigue el 5

por ciento de la votación nacional (o bien, lo que es más difícil, si gana tres contiendas locales), mientras que en Suecia hay un umbral del 4 por ciento.

En el otro extremo, los sistemas proporcionales están afectos a bonificaciones para los partidos de más éxito. En la Cuarta República francesa, en 1951 y 1956, un sistema de apparentement o alianza permitía que un grupo de partidos aliados se adueñara de todos los asientos de un distrito electoral si en conjunto obtenía más del 50 por ciento de la votación. En Italia, en 1953, había una bonificación nacional, de tal modo que si una alianza obtenía el 50 por ciento de la votación nacional, conseguiría el 66 por ciento de los escaños (la alianza justo no alcanzó el 50 por ciento y posteriormente se abandonó el sistema).

Dentro de los sistemas establecidos de representación proporcional las sutilezas del recuento de sufragios pueden determinar una diferencia en la asignación de asientos. El método de otorgar los asientos según el promedio más grande es el más sencillo, pero favorece a los partidos mayores a costa de los menores. La fórmula d'Hondt, que modifica un tanto esta tendencia, ha tenido mayor aplicación, pero en Dinamarca, Noruega y Suecia se emplea una versión del método Sainte-Lague, que es más exactamente proporcional. Mucho se ha discutido acerca de los méritos de los sistemas de representación proporcional. En lo político, las diferencias en los resultados no son demasiado grandes; aparte de los Países Bajos e Israel, ningún sistema es enteramente justo con los partidos más pequeños y ningún sistema se aparta demasiado de la proporcionalidad para los contendientes de mayor tamaño. No obstante, en el delicado asunto de formar coaliciones, la presencia de uno o dos miembros más de partidos menores, o bien la reasignación de un solo escaño fuera de un partido importante, puede desde luego determinar una diferencia decisiva.

Rein Taagepera, Douglas Rae y Arend Lipjhart, entre otros, han fijado medidas de imperfección. Taagepera demuestra que el punto en el cual un partido tiene probabilidad de estar representado de más y no de menos, varía entre el 2 por ciento de la votación en Dinamarca y Suecia, y el 18 por ciento en Irlanda y Bélgica y, en el sistema que no es de representación proporcional, entre el 20 por ciento en Francia y 34 por ciento en Bélgica[2].

[2] Véase Rein Taagepera, "Proportionality Profiles of West European Elections" (Trabajo presentado a la Reunión Anual de la Sociedad Norteamericana de Ciencia Política, 1979, en Washington, D.C.); Douglas Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws* (New Haven: Yale University Press, 1967); y Arendt Lipjhardt y R. Gibberd, "Thresholds and Payoffs in List Systems of P.R.", *European Journal of Political Research* (1977), pp. 219-44.

Los efectos de los sistemas electorales

Pero sería un error concentrarse demasiado en los problemas de proporcionalidad y equidad. Todos los sistemas electorales ejercen un efecto de largo plazo sobre la conducta electoral y la conducta partidista. El sistema político todo está teñido por el sistema electoral, porque éste condiciona el número de partidos y la continuidad de los gobiernos. Da forma a las estructuras de carrera de los individuos e influye en la cohesión y la disciplina internas de los partidos y la estabilidad general de la estructura partidista. El cambio de la representación proporcional a la segunda vuelta es uno de los más importantes (aunque lejos de ser el único), que explica la diferencia entre la Cuarta y la Quinta República. Las consecuencias accidentales del umbral del 5 por ciento han tenido un efecto prodigioso en la historia de Alemania en los años de 1960 y 1970. La historia británica de entre guerras habría sido muy distinta si la Cámara de los Comunes se hubiera impuesto a la de los Lores, sobre el voto de alternativa, en 1918. La aceptación de la representación proporcional a comienzos del siglo salvó a los partidos de centro en Escandinavia y los Países Bajos. Y los distintos grados de control de la cúpula partidaria sobre las listas nacionales y regionales explican muchas de las diferencias que hay en los patrones de conducta de los políticos por separado.

El temor a la elección siguiente es una constante de la política. En todas las democracias las elecciones ofrecen la sanción final contra los gobiernos. Pero la sanción es muy diferente en Gran Bretaña o Australia, donde el cambio de uno o dos votantes por cada ciento puede consagrar la diferencia entre poder total y oposición impotente, y en los Países Bajos o Dinamarca, donde ningún partido puede aspirar a un triunfo bien definido, y la mayoría aplastante de los legisladores saben que su elección es segura.

Se puede ver en las elecciones una oportunidad para un censo ideológico, una declaración de la posición fundamental de los votantes en el espectro derecha-izquierda. Si tal es la meta, todo habla en favor de la proporcionalidad perfecta: el poder legislativo, igual que una encuesta de opinión, tiene que ser un reflejo honrado de las opiniones de las masas. En cambio, las elecciones se pueden ver como dispositivos para elegir gobiernos viables y darles legitimidad. Una respuesta clara puede ser mejor para el país que una mera respuesta matemáticamente exacta. Los méritos contrapuestos de la equidad y de lo práctico han aparecido en todos los debates sobre sistemas electorales. La presión en favor de la equidad ha triunfado en casi todos los países fuera del mundo de habla inglesa, al aceptar la representación proporcional, pero las consideraciones pragmáticas han modificado el triunfo proporcional; los um-

brales que están incorporados en la mayoría de los sistemas proporcionales significan el reconocimiento de que un número excesivo de partidos puede determinar un mal gobierno. Un poder legislativo, que fuera el espejo perfecto de lo que el electorado pensaba en un día particular de votación, tal vez no resulte tan adecuado como base de un gobierno eficaz como otro que ofrezca un reflejo más crudo, pero más decisivo, de las tendencias mayoritarias.

Glosario

Sistema de representación adicional. Ejemplo de esto es el sistema proporcional que se usa en Alemania. La mitad de los representantes se elige por simple mayoría de votos, en distritos que eligen un solo representante. La otra mitad se asigna a las listas de partido, de tal manera que los asientos en la asamblea plena sean proporcionales a los votos emitidos en el país en su conjunto (sujeto a ciertas reglas de umbral).

Voto de alternativa. Se refiere al uso de votos preferenciales dentro de distritos electorales con un solo representante; para la Cámara Alta australiana, por ejemplo, todo elector debe numerar a los candidatos según el orden de preferencia; el candidato que tiene el menor número de preferencias se suprime y se cuentan en su lugar las segundas preferencias; el procedimiento sigue hasta que un candidato tenga una mayoría clara.

Apparentement o alianza. Disposición en un sistema de listas según la cual los partidos separados pueden declararse unidos para los fines de recuento de sufragios y asignación de asientos (Francia 1951, 1956; Italia 1953).

Distrito electoral. Es el término más común para las zonas geográficas en que se divide el país con fines electorales. Un distrito puede elegir un representante o más al poder legislativo. . .

Ley del cubo. Fórmula que se usa para describir la forma en que los sistemas de primera mayoría exageran las mayorías de votos y las convierten en mayorías mucho más grandes en asientos. Si los votos se dividen en la proporción A:B, los asientos quedarán, probablemente, en la proporción A^3:B^3.

Votación acumulativa. Sistema rara vez empleado de votación en un distrito que elige varios representantes, en el cual los electores pueden votar más de una vez por un solo candidato.

Sistema d'Hondt. Es la fórmula que se usa en la mayoría de los sistemas de representación proporcional para asignar escaños. También se conoce como sistema del promedio más alto.

En resumen, garantiza que en un distrito ninguna reasignación de asientos reduciría las discrepancias en los porcentajes de votación que toquen los ganadores.

Cifra repartidora. La fórmula que se usa en la mayoría de los sistemas de voto único transferible para asignar escaños. Se puede escribir: [votos/(asientos + 1)] + 1.

Sistema del primer ganador o primera mayoría. Este, que es el sistema más antiguo de reparto de votos, predomina todavía en los países de habla inglesa. Normalmente se emplea en distritos que eligen un solo representante. Cada elector tiene un voto y el candidato que obtenga más votos gana, aun cuando no obtenga la mayoría absoluta. También se conoce como sistema de mayoría relativa.

Manipulación electoral. El trazado intencional de fronteras de distritos, con el fin de obtener ventajas para un partido.

Sistema de derrame. Fórmula para asignar asientos en sistemas de lista que favorece más a los partidos más pequeños. Una vez que se ha distribuido un asiento por cada cifra repartidora completa (que se obtiene simplemente por división de votos por asientos), los asientos restantes se asignan a los partidos que tenga los remanentes más grandes.

Voto limitado. Sistema de votación en distritos que eligen varios representantes, con un sistema de mayoría en el cual los electorales disponen de menos votos que asientos por llenar (empleado hoy solamente en Japón); se ensayó en algunos distritos electorales del Reino Unido en 1868-1880.

Panachage o lista propia. Disposición en un sistema de lista de representación proporcional en el cual el elector tiene oportunidad de variar el orden de los candidatos en la lista de su partido.

Votación preferencial. Sistema de votación en el que el elector manifiesta un orden de preferencia entre los candidatos. El voto de alternativa y el voto único transferible son sistemas de votación preferencial.

Representación proporcional. Término genérico que representa a todos los sistemas de elección que procuran, por elección de varios representantes o con listas de reserva, relacionar los asientos con los votos de manera más proporcional de lo que es posible con el sistema de elección de un representante por distrito electoral.

Redistribución. Término británico que define dos procedimientos que en los Estados Unidos tienen términos distintos: "reformulación" o retrazado de las fronteras de los distritos, y "reparto" o reasignación de asientos entre distritos.

Sistema Saint-Lague. Fórmula que se usa para asignar asientos en algunos sistemas escandinavos de lista de representación proporcional. El empleo de un divisor mayor que el número de escaños disponible asegura un resultado más proporcional que el sistema d'Hondt.

Segunda vuelta. Este nombre se da al sistema que se empleó en la Tercera y en la Quinta República francesa, en el cual, con un sistema de elección de un solo representante por distrito, se realiza una segunda votación, una semana después de la primera, si ningún candidato obtuvo la mayoría absoluta la primera vez. Se parece a las disposiciones llamadas de "run-off" o de segunda votación en ciertas elecciones primarias en los Estados Unidos. A veces se conoce como votación exhaustiva.

Voto único transferible. Se refiere al uso de votación preferencial en distritos que eligen varios representantes. Se usa en el Dáil irlandés y en el Senado australiano. Los electores deben numerar a los candidatos en orden de preferencia. Los votos que excedan de la cifra repartidora se reasignan de acuerdo a las segundas preferencias. En seguida se eliminan sucesivamente los últimos candidatos y sus preferencias se redistribuyen hasta llenar todos los escaños.

Umbral. Condición mínima para conseguir representación. Este dispositivo limita los resultados puramente proporcionales, por ejemplo, distribuyendo asientos sólo a los partidos que se aseguran un mínimo del 5 por ciento del voto total (como en Alemania), o conservando distritos con tan pocos representantes, que un partido necesita una votación considerable para tener alguna oportunidad de conseguir un asiento (como en Irlanda).

Bibliografía

Duverger, Maurice, *Political Parties.* Traducido por Barbara y Robert North. New York: Wiley, 1954.

Finer, S. E., ed., *Adversary Politics and Electoral Reform.* London: Wigram, 1975.

Haman, V., *Parliaments of the World.* London: MacMillan, 1976.

Hand, G. J.; George, J., y Sasse, C., *European Electoral Systems Handbook.* London: Buttenworth, 1979.

Lakeman, Enid, *How Democracies Vote.* 3ª ed. London: Faber, 1970.

Lipjhart, A, y Gibberd, R. W., "Thresholds and Payoffs in List Systems of P.R.", *European Journal of Political Research.* 5:210-44.

Mackenzie, W. J. M., *Free Elections.* London: Allen & Unwin, 1958.

Milnor, A. J., *Elections and Political Stability.* Boston: Little, Brown, 1969.

Rae, Douglas, *The Political Consequences of Electoral Laws.* New Haven: Yale University Press, 1967.

Rokkan, S., "Elections: Electoral Systems". En *International Encyclopaedia of the Social Sciences,* 1968.

Rokkan, S., y Meyriat, J., *International Guide to Election Statistics.* The Hague: Mouton, 1969.

Taagepera, R., "Proportionality Profiles of West European Electorates". Trabajo presentado a la Reunión Anual de la Sociedad Norteamericana de las Ciencias Sociales, 1979, en Washington, D.C.

CONFERENCIA

Votación y Sistemas Electorales *

Gordon Tullock**

La incidencia de los mecanismos de votación y de elección popular en la configuración de los regímenes democráticos ha llegado a ser tan alta, que a menudo resulta legítimo preguntarse cuánto de ilusión o de caprichos matemáticos hay en la democracia como forma de gobierno. El profesor Tullock se planteó en más de una oportunidad esta pregunta en el curso de su conferencia, pero su respuesta a la conjetura fue que, mientras no pudiera establecerse con exactitud la gravitación de esos imponderables, lo único que cabía era perfeccionar la práctica democrática. Con todo, la aplicación de las matemáticas al análisis de los procesos de votación y de los sistemas electorales deja al descubierto problemas objetivos que, no por desalentadores o incómodos, deberían ser eludidos en una aproximación medianamente rigurosa a los procedimientos de gestación de las decisiones democráticas. El expositor enfrenta esos problemas con agudeza y sencillez, y examina las implicaciones de los ciclos en los sistemas de votación, el fenómeno de los compromisos en las asambleas legislativas y la conformación de las mayorías de los sistemas bicamerales, entre otros temas.

La honradez me obliga a comenzar toda exposición sobre este tema explicando por qué los consejos prácticos acerca del proceso constitucional pueden carecer de todo valor.

La democracia ha tenido un serio problema desde hace ya un largo período. Un poco antes de la Revolución Francesa, Condorcet, un matemático distinguido y miembro de la Academia Francesa, descubrió un problema matemático en el proceso de votación. Al comienzo de la década de 1950, Keneth

Versión taquigráfica de la conferencia pronunciada en el Centro de Estudios Públicos el 18 de diciembre de 1980.

Profesor Distinguido, Virginia Polytechnic Institute, Estados Unidos.

Arrow, quien luego se convirtió en Premio Nobel, en parte por este trabajo, formuló una demostración general en orden a que todos los procesos de votación están sujetos a este muy severo problema.

El Imperio Romano fue en general un gobierno muy exitoso, pero tenía lo que hoy consideraríamos una forma muy grotesca para tomar ciertas decisiones importantes. Mataban un buey, observaban detenidamente su hígado y de acuerdo a esta inspección cuidadosa decidían lo que pensaban que los dioses querían que ellos hicieran. Hoy diríamos que no estaban recibiendo orientación de parte de los dioses; pueden haber sido engañados por sus sacerdotes, lo que tal vez ocurrió aun con la mejor de las intenciones. Por otra parte, pueden haber estado recibiendo una serie de resultados al azar.

Las matemáticas, según pronto les explicaré brevemente, plantean la posibilidad real de que el acto de votar, que es la base de toda estructura democrática, sea de la misma índole, ya que no es algo producido por la voluntad del pueblo o que sume las preferencias, sino que es simplemente un generador de sucesos al azar. No estoy diciendo que podamos demostrar que es así, sino que en este momento no hay forma de probar lo contrario; por cierto, el trabajo matemático realizado indica que es así.

Habiendo presentado esta demostración como una especie de advertencia a todos ustedes en contra de poner atención al resto de mi charla, procederé ahora a hablar acerca de problemas prácticos al diseñar una Constitución. Si todos ustedes, una vez escuchada la demostración, se paran y se van, no estaré en posición de reclamar.

Cuadro 1

A	B	C
B	C	A
C	A	B

Déjenme comenzar con el Cuadro 1: tenemos un cuerpo de votantes compuesto por 3 personas que son el señor 1, el señor 2 y el señor 3, y ellos están escogiendo entre las alternativas A, B y C, y cada uno de ellos tiene el orden de preferencia que he mostrado, o sea, el señor 1 prefiere a A sobre B y a B sobre C.

Preguntémenos qué pasaría si votaran sobre el asunto. El procedimiento habitual en la mayoría de las legislaturas, cuan-

do hay más de dos alternativas, es agruparlas de a pares. Por ejemplo, pongamos a A contra B y luego a la alternativa ganadora contra C. Al observar este caso, vemos que el señor 1 votaría por A, el señor 2 votaría por B y el señor 3 votaría por A, resultando en que A tiene más votos que B. A continuación se toma el ganador en contra de la alternativa C; en este caso, el señor 1 votará por A, el señor 2 por C y el señor 3 por C; por lo tanto, C le gana a A. Esta es la forma en que característicamente se detiene el proceso en las legislaturas comunes.

Pero supongamos que somos escépticos y en vez de decir que como C gana a A y A gana a B, C le debe ganar a B. Al observar cuidadosamente vemos que el señor 1 votaría por B, el señor 2 votaría por B y el señor 3 votaría por C. En otras palabras, no hay una sola proposición que pueda ganar si las consideramos todas, ya que una de estas tres proposiciones será derrotada por una de las otras. Esto se llama un ciclo de votación.

Cuando se tiene dicho tipo de ordenamiento de las preferencias estamos ante la desafortunada circunstancia de que el resultado queda completamente determinado por el orden de la votación. Desgraciadamente, cualquiera sea el orden por el cual se sometan a votación, el asunto no mejora nada, ya que dicha votación sólo reproduce el mismo problema.

Así no hay salida. Parecería, sin embargo, que estoy recurriendo a mucha simetría en este diagrama, ejemplificando una situación muy improbable. La razón por la que apelo a esta simetría es porque tengo sólo 3 votantes, ya que si se tiene un número grande de votantes no es necesaria tanta simetría. Por ejemplo, si se supone que hay 100 votantes como el señor 1 y 100 votantes como el señor 2, ocurrirá el mismo fenómeno.

Las investigaciones de carácter matemático acerca de la frecuencia de los ciclos en el mundo real han resultado ser extremadamente difíciles. Yo comencé con eso, programando un computador; generé una gran cantidad de individuos en la memoria del equipo, les di órdenes de preferencia, los hice votar y conté los ciclos. Ese método se ha repetido después en una forma mucho más complicada y sofisticada y se han desarrollado numerosas técnicas matemáticas, todas las cuales inducen a creer que los ciclos son en realidad muy comunes. Sin embargo, debo decir que realmente no lo sabemos.

Veamos ahora el segundo problema. El problema del ciclo existe sólo con el tipo de votación que vemos normalmente en legislaturas u otros cuerpos en los que se usa lo que llamamos la Regla de Orden Roberts. Supongo que ustedes la conocen bajo otro nombre; en nuestro caso recibe su nombre de un teniente general de ingenieros, lo que parece ser un origen algo singular.

Cuadro 2

1	2	3	4	5
A	A	A	B	B
B	B	B	C	C
C	C	C	A	A

En el Cuadro 2 tenemos otro método de votación que fue introducido por primera vez en la literatura por un amigo de Condorcet, colega suyo de la Academia Francesa y también matemático, un hombre llamado Borda. En este cuadro tengo cinco votantes y ustedes pueden ver el orden de preferencias de cada uno. En el método Borda se les asigna distinta ponderación a las alternativas, dependiendo de cuán alto estén en función de la preferencia del individuo. Se le pide a la persona que diga cuál es su primera preferencia, cuál es su segunda preferencia y cuál es su tercera preferencia. La primera preferencia recibe dos votos, la segunda uno y la tercera preferencia ninguno.

El problema que estoy aquí describiendo se denomina con una de las frases menos agradables, menos eufónicas, menos descriptivas y más torpes que hay en todo el idioma. Si ustedes tienen interés por el problema que estoy describiendo, les sugiero que le inventen un nuevo nombre. Así, tal vez pueda traducirlo de vuelta al inglés y podríamos desprendernos de esa horrible frase que es "falta de independencia de alternativas irrelevantes".

Si usamos el método Borda que he descrito, A obtiene 2, 2 y 2, por lo que en total acumula 6 puntos, B obtiene 7 puntos y C obtiene 2. Supongamos, lo que parece no improbable, que el señor C no está contento con este panorama y decide no participar. Si repetimos la votación, se verá que el orden cambió, dado que el señor C no está. Tomemos una vez más el primer lugar como 2 y el segundo como 1. Si hacemos eso, A obtiene 3 votos y B obtiene 2 votos. El señor C (quien es la alternativa irrelevante de esa atroz frase que acabo de dar) no tiene ninguna posibilidad de ganar, pero su decisión de participar determina si gana A o B.

Hay una anécdota para describir esta situación a los estudiantes: Un hombre entró a un restaurante y preguntó qué tenían. La respuesta fue "langosta y asado". El contesta, "comeré langosta". El mozo luego le dice, "había olvidado: también tenemos pollo". El cliente dice "bueno, comeré el asado". Normalmente discutiríamos que esto representa, al menos en algún grado, un problema: el hombre probablemente requiere

de cuidado siquiátrico y no estaríamos contentos con un sistema de votación que se comporte en esta forma.

El problema es que se puede comprobar que todos los sistemas de votación que reúnen ciertas condiciones relativamente simples y aparentemente obvias, tienen la característica de que ocurren unos u otros de estos fenómenos. Repito que esto puede ocurrir, aunque no sabemos definitivamente cuán a menudo. Si ocurre sólo en uno de cada diez millones de votos, presumiblemente no tendríamos de qué preocuparnos, pero la evidencia con que contamos acerca de la frecuencia con que ocurre nos indicaría que es muy alta. De hecho, la última vez que escuché a un matemático exponiendo esto, dijo que el fenómeno ocurría con una probabilidad de uno; aunque pienso que esto es una exageración, el hecho de que el matemático que ha estado estudiando el problema sienta que es verdadero, nos indica que es altamente probable.

Las condiciones necesarias para que ocurra son muy simples. Tengo al respecto una prueba muy sencilla, y la única condición necesaria es que el método de votación, con cualquier variante, sea tal que si hay sólo dos alternativas elegirá la que sea preferida por un mayor número de personas. Creo que ustedes concordarán en que es una condición muy simple y obvia, pero es una restricción suficiente para garantizar que cualquier método de votación que cumpla con ella tendrá el problema que se está describiendo.

Encuentro que la proposición que acabo de entregarles es muy desalentadora, y creo que todos los que han trabajado con ella la encuentran igual, lo que obviamente hace que surjan preguntas muy reales acerca de si la democracia es una ilusión. Pero, mientras no sepamos ciertamente con qué frecuencia esto ocurre, me parece que sencillamente lo que hay que hacer es seguir adelante con la democracia.

Debo mencionar brevemente en este punto que el teorema expuesto es muy importante en la historia de Chile y tal vez en la de los Estados Unidos. La elección de Allende es un ejemplo, ya que si Alessandri no se hubiese presentado como candidato en las elecciones, seguramente habría ganado Tomic. También creo que si Allende no se hubiese presentado como candidato, probablemente Tomic también habría ganado. En otras palabras, se tuvo un candidato que podría ganarle a cualquiera de los otros dos en una confrontación uno a uno y que, sin embargo, fue vencido.

El caso bastante parecido en los Estados Unidos es el de nuestra última elección, en la que ganó el presidente Reagan. Como ustedes saben, nosotros comenzamos con el sistema de las primarias, en las cuales es necesario obtener los votos del propio partido. Reagan y Cárter obtuvieron mayoría de los votos de los miembros de sus respectivos partidos, pero parece probable que hubo otros candidatos que fallaron en el proceso

primario, y que podrían haber tenido más éxito que Reagan o Cárter.

El caso obvio es el del ex presidente Ford, y creo que al senador Baker también le habría ido mejor; creo que hubo varias personas en la columna demócrata a quienes les habría ido mejor que a Cárter. De hecho, se podría decir que a cualquiera, salvo Kennedy, le habría ido mejor que a Cárter en éstas elecciones; hay varias personas que, aunque no participaron mucho en la carrera electoral, también podrían haber triunfado. Estamos, por lo tanto, frente a casos en que la presencia de la alternativa irrelevante fue determinante del resultado.

En Inglaterra ha existido por muchos años un tercer partido minoritario, llamado Liberal, y ha sido muy común que dependa de su decisión de llevar un candidato que los laboristas o conservadores ganen en determinados distritos. Dado que el candidato liberal no puede ganar, se trata de un caso clarísimo de este fenómeno.

Habiéndoles dicho que matemáticamente hay dudas acerca de si la democracia es un fenómeno existente o una ilusión, les hablaré ahora acerca de la democracia y de lo que podemos hacer para que funcione razonablemente bien.

Les repito que no puedo quejarme si ustedes se levantan y se van ahora, basándose en que yo obviamente estoy hablando sobre algo que pueda que no exista. Yo siento mucho que sea así, pero esta es la situación actual en el estudio de la sociedad democrática, la que ha persistido ya por más de 25 años.

La mayoría de la gente que hace investigación sobre el problema evita esto al no admitir que las consecuencias de estos teoremas son tan drásticas, como acabo de describirlas. Es decir, ellos hacen las matemáticas, pero ignoran su aplicación. Tal vez sea la salida más feliz, pero creo que debemos reconocer que ahora estamos en considerables dificultades intelectuales debido al problema que acabo de plantear.

En todo caso, permítanme continuar y hablar sobre el funcionamiento real de la democracia. Si revisamos legislaturas reales, observamos casi de inmediato que la mayoría de los proyectos de ley son aprobados no porque le gustaron a la mayoría de los legisladores, sino debido a transacciones efectuadas entre ellos: "voto por tu proyecto de ley y tú votas por el mío". Esta frase se denomina "logrolling" en inglés, y es una práctica usualmente condenada en los libros y debates políticos. De hecho, periódicamente las legislaturas aprueban leyes que la sancionan y reprimen. Estas leyes normalmente se aprueban por medio de "logrolling", pero el hecho es que son leyes y como tales son aprobadas. Todas las legislaturas de las cuales tenemos un conocimiento importante, y donde la votación es razonablemente libre, proceden de este modo. Hay ciertamente algunas legislaturas donde esto no ocurre, cuando se tiene un partido muy

disciplinado y es el único que tiene mayoría, pero en dichas legislaturas el partido disciplinado utiliza el mismo método en su proceso interno de adopción de decisiones.

De este modo, el procedimiento habitual en la mayoría de las legislaturas es una fórmula de trueques, lo que es cierto, por mucho que la gente lo niegue. Cuando recién comenzábamos a escribir sobre el tema en **The Calculus of Consent,** descubrimos que la mayoría de los textos sobre ciencia política no lo mencionan. Frecuentemente no está la palabra "logrolling" en aquellos diccionarios de términos de ciencias políticas, pero es fundamental para comprender lo que realmente ocurre.

Al estudiar el "logrolling" no vemos nada criticable; de hecho, no hay una razón intrínseca por lo cual no sería un fenómeno deseable.

Tabla 1

$$L^2_A = 5\,(A\text{-}10)^2 + B^2 + C^2 + D^2 + E^2$$

$$L^2_B = A^2 + 5\,(B\text{-}10)^2 + C^2 + D^2 + E^2$$

$$L^2_C = A^2 + B^2 + 5\,(C\text{-}10)^2 + D^2 + E^2$$

$$L^2_D = A^2 + B^2 + C^2 + 5\,(D\text{-}10)^2 + E^2$$

$$L^2 = A^2 + B^2 + C^2 + D^2 + 5\,(E\text{-}10)^2$$

Permítanme ahora ir a la Tabla 1. Esta es una pequeña legislatura que armé sólo como ejemplo y que consta de cinco miembros: A, B, C, D y E. Matemáticamente en esta tabla todo funciona al revés, los números que genera representan lo que denomino pérdidas. Si un individuo pudiese escoger el punto óptimo, esta opción tendría un valor de cero para él; cualquiera otra opción lleva a un número, y mientras mayor sea el número, peor es su resultado. Para cada individuo el costo es L, adecuadamente subindicado. El motivo por el cual las eles aparecen al cuadrado es que estoy usando el teorema de Pitágoras, pero pueden ignorarlo.

Normalmente presumo que los proyectos de ley son para el dragado de un puerto en el distrito, ya que en los Estados Unidos un proyecto de ley de "Ríos y Bahías" constituye un ejemplo muy típico de "logrolling". Cada uno de estos miembros representa un distrito con un puerto y a todos les gustaría que fuesen dragados a expensas del gobierno central. Al señor A le gustaría que sólo se dragara el propio, dado que minimiza LA si sólo se draga el de él y no los otros cuatro. De manera

similar, al señor B le gustaría que se dragara sólo el de él y los otros no, y de la ecuación se pueden advertir las pérdidas en que incurrirían al no contar con la situación óptima para cada uno. Si no hay "logrolling" se verá que no hay forma en que el proyecto de ley de cualquiera de estos planes de dragado pueda convertirse en ley, porque cuatro personas votarían contra cada uno y una persona votaría en favor de sí misma, lo que arroja una pérdida de 22,5, lo que es bastante malo. En este ejemplo, si dragamos los puertos al monto óptimo, la función pérdida vale 15 y, por lo tanto, se quiere al menos algo de dragado. Ahora, si lográramos que alcancen un acuerdo unánime en orden a que el proyecto es muy ventajoso, todos dragarían sus puertos sólo en la cantidad apropiada. La ecuación nos dirá que la cantidad y la pérdida apropiada sería de 15 unidades para cada uno.

Ese es el mejor resultado posible desde el punto de vista de la sociedad. Supongamos, sin embargo, que, en vez de eso, hacen lo que realmente ocurre en las legislaturas: hacen tratos entre ellos. Supóngase que A, B y C se juntan y deciden que se dragarán los puertos A, B y C, y que los puertos D y E no serán dragados. Resulta que esto significa que el gobierno invertirá 7,5 unidades para el dragado de cada uno de los 3 puertos y que la función pérdida de A, B y C será 12, que como se ve es mejor que la alternativa socialmente óptima. Sin embargo, esto es pagado por las dos personas a quienes no se les dragaron los puertos. Ellos tienen que pagar impuestos para dragar los puertos de los tres restantes y su función pérdida vale 25,6, lo que es bastante peor, desde el punto de vista de ellos, que si no se hubiese hecho nada. Detrás del velo de la ignorancia, uno no sabe si va a estar en la coalición que gana o en la que pierde. Podemos averiguar el valor "ex-ante" tomando las 3/5 partes de 12 y las 2/5 partes de 25,6 y resulta ser 17,4, que, en este caso, no no es tan bueno como el óptimo, pero es mejor que no hacer nada. En otras palabras, aquí tenemos un caso en que el "logrolling" es deseable socialmente.

Lo otro que resta decir, sin embargo, es que el "logrolling" no tiene por qué tomar esa forma y de hecho generalmente no lo hace. Habitualmente opera a partir de una coalición "logrolling" y no como un grupo que se reúne y aprueba un proyecto de ley de esa manera. Lo real es que los miembros individuales de la legislatura hacen tratos unos con otros. Por ejemplo, el señor A se pone de acuerdo con el señor B y el señor C; en cada caso dice: "si usted vota por mi proyecto de ley yo voto por el suyo" y eso es suficiente para que le aprueben su proyecto de ley. Entonces el señor B, quien ya cuenta con el voto de A por medio de este acuerdo, hace un acuerdo con el señor D, bajo el cual accede a votar por el proyecto de ley del señor D siempre que D vote por el suyo y así se aprueba el proyecto B. El señor C, quien ya tiene un acuerdo con el señor A, se pone de acuerdo

con el señor E y se aprueba lo suyo. Entonces el señor D y el señor E hacen un acuerdo conjunto y así cierran el círculo, de modo que a todos se les aprueban sus proyectos de ley. Si se hace esto, ocurre que en este caso particular la pérdida es 17,2, resultado que es nuevamente mejor a no haber sometido a votación el proyecto, pero peor que el óptimo social.

Tabla 2

	Sin "Logroll"	Con "Logroll"
1	0	0
2	0	0
3	0	0
4	0	0
5	0	0
6	0	0
7	0	0
8	0	0
9	0	0
10	0	0
11	0	0
12	0	2
13	− 13	1
14	− 14	0
15	− 15	− 1
16	− 16	− 2
17	− 17	− 3
18	− 18	− 4
19	− 19	− 5
20	− 20	− 6
21	− 21	− 7
22	− 22	− 8
23	− 23	− 9
24	− 24	− 10

Cada proyecto de ley pagará US$ 15 a un grupo electoral dado con un costo de US$ 25 financiado con US$ 1 de impuesto sobre cada grupo electoral.

Desgraciadamente, aunque en este ejemplo el "logrolling" llevó a un resultado mejor, también puede llevar a situaciones en que todos terminan peor. En la Tabla 2 tengo un ejemplo de este tipo, con una legislatura de 25 personas. Pareciera que hay sólo 24, dado que la persona número 25 es aquella cuyo conjunto de oportunidades se muestra en la Tabla 2. Ellos están en un período legislativo que está contemplando una serie de proyectos de ley, cada uno de los cuales pagará US$ 15 al electorado de un representante. Como el gobierno es muy derrochador, le cuesta US$ 25 pagar los US$ 15 y, por lo tanto, recolectará un dólar de cada electorado y usará este dinero, si el proyecto se aprueba, para remunerar con los US$ 15 a los miembros del electorado favorecido. Es obvio que esta es una transacción muy poco austera y nos gustaría que no ocurriera, pero desgraciadamente usando "logrolling", en un sistema de votación de mayoría simple, puede ocurrir y es muy probable que ocurra.

En la Tabla 2, las dos columnas verticales representan las posibles estrategias que puede seguir cualquier miembro de la legislatura. La de la izquierda es "no entrar en transacciones con logrolling"; la de la derecha es "entrar en transacciones con logrolling" para obtener los US$ 15 para su electorado. Como se ve, hasta el legislador Nº 12, que es justo menos de la mitad, no hace ninguna diferencia; mientras la coalición sea de meros de 12, nada se aprobará. Cuando existan 12 legisladores más que estén dispuestos a negociar, y usted entra en acuerdo con ellos, cada electorado recibirá US$ 15 y los 25 electorados tendrán que pagar cada uno US$ 13 de impuestos. Usted habrá obtenido un beneficio de US$ 2 para su electorado; los que no pertenecen a la coalición tendrán, por supuesto, pérdidas netas de US$ 13.

Sin embargo, a medida que aumenta el número de personas dispuestas a entrar en estas negociaciones, aumenta el costo total para cada electorado, pero no así el beneficio, que se empieza a perder. Por ejemplo, si todos están dispuestos a entrar en la coalición, se aprobarán 25 proyectos de ley de este tipo, beneficiando a cada electorado con US$ 15, pero cada uno tendrá que pagar impuestos por US$ 25. Al mirar la tabla se verá que el congresista individual siempre estará mejor si está dispuesto al "logrolling", no porque se beneficie su grupo electoral, sino porque sus pérdidas son menores a si no lo hiciera. La excepción se encuentra en los casos de arriba de la tabla, en que, por la poca cantidad de coaliciones, el "logrolling" no funciona.

Esta característica poco afortunada del "logrolling" puede presentarse; una forma de evitarlo es subiendo el mínimo de aprobación desde la mayoría simple a una mayoría más alta. Por ejemplo, en este caso particular, se podría cambiar de una mayoría simple a una de 2/3 y así no se aprobaría ninguno de estos proyectos de ley, dado que la coalición más grande que se

puede obtener para un proyecto de ley es de 15, siendo menor a los 2/3 de 25. Por supuesto que esto es sólo una consecuencia de este ejemplo particular; pero, en general, a medida que se eleva la mayoría requerida por encima del 50 por ciento, se reduce el número de casos en que el "logrolling" es indeseable.

Si sólo consideramos esta cualidad del "logrolling", recomendaría elevar la mayoría requerida de una mayoría simple a la unanimidad, puesto que en este caso es imposible aprobar proyectos de ley socialmente indeseables. Volviendo ahora a la Tabla 2, sólo si la resultante para cada electorado fuese más de US$ 25 por cada US$ 1 de impuestos, el proyecto de ley sería aprobado, porque requeriría una coalición de 25 congresistas. Desgraciadamente, este tipo de procedimiento por unanimidad es obviamente inconcebible, por cuanto los parlamentarios probablemente tardarían cientos de años en aprobar cada proyecto de ley. Al ser finalmente aprobados, serían unas maravillas de acuerdos y ventajas sociales, pero habría tan pocos de ellos que la sociedad estaría en peores condiciones que con una mayoría menor. No obstante, no hay nada sagrado sobre la mayoría simple, por lo que el punto deseable estaría entre ésta y la unanimidad. Yo preferiría una mayoría de dos tercios para aprobar proyectos de ley[3].

Hay otra proposición que es de una naturaleza similar, tiene aproximadamente el mismo efecto, es muy común y además está contemplada en vuestra nueva Constitución. Consiste en tener un cuerpo legislativo bicameral. Si los miembros de ambas cámaras son elegidos mediante dos sistemas distintos, el número efectivo de votantes que se requiere como respaldo para cualquier proyecto de ley es mucho mayor que la mayoría simple, porque es necesario tener la mayoría de los votantes de los distritos según se hayan organizado en una cámara y, además, la mayoría entre los votantes de los distritos según se hayan organizado en la otra cámara. Estas dos mayorías normalmente no coinciden. Por lo tanto, este sistema va en la dirección que he indicado.

Otro elemento que apunta en esta dirección se encuentra en muchas Constituciones y también en la vuestra: es el veto presidencial. Aunque nunca se plantea en esta forma, este mecanismo nos da en esencia una tercera cámara, la que es electa por un procedimiento radicalmente distinto a las otras dos. Se denomina a esta tercera cámara como "Presidente", y como se trata sólo de una persona, no nos referimos a él como a una cámara, pero para la teoría de la votación sí lo es. Habitualmente hay un procedimiento por el cual no es necesario que las

[1] Algunas veces propongo que el presidente de los Estados Unidos haga uso del poder de veto sobre los proyectos de ley, de modo de imponer indirectamente la mayoría de dos tercios.

tres cámaras estén de acuerdo, puesto que el veto puede ser sobrepasado. Este es un procedimiento que hará menos severo el problema del "logrolling", aunque lamento decir que esto no ayuda mucho con los problemas matemáticos tratados anteriormente.

Me parece, sin embargo, que en este caso puede que ustedes se hayan equivocado al diseñar vuestro cuerpo legislativo bicameral; no los puedo culpar demasiado, puesto que nosotros los norteamericanos cometimos el mismo error. Una de las Cámaras está básicamente distribuida en forma pareja en función de la población y, la otra, se constituye a partir de representantes por regiones, lo que significa que distintas personas tendrán grados de influencia radicalmente diferentes. Si me acuerdo bien, la región metropolitana elegirá a dos senadores y habrá algunas áreas escasamente pobladas del extremo austral que también elegirán la misma representación. Hacemos lo mismo en los Estados Unidos, ya que Alaska cuenta con dos senadores, al igual que California. No es infrecuente ver esto en democracias, pero en general creo que es menos eficiente que tener representatividad equivalente en ambas cámaras.

Si van a tener representatividad equivalente en ambas cámaras, entonces la cuestión se convierte en determinar en qué medida los votos de los ciudadanos tendrán distinta ponderación. Lo que yo recomendaría es que ustedes usen simultáneamente lo que llamo el procedimiento anglosajón, es decir, cada circunscripción escoge a una persona para una de las cámaras y la variante europea de representación proporcional para la otra cámara, para tener así dos ordenaciones drásticamente diferentes. Tal como está redactada ahora la Constitución, sería posible elegir la Cámara Baja por medio de representación proporcional. Eso dejaría con la Cámara Alta en abierta desproporción. Por lo mismo, les sugeriría que esto fuese modificado en términos tales que la Cámara Alta tenga una distribución pareja. En todo caso, creo que el ideal sería tener una cámara constituida con régimen electoral mayoritario y la otra elegida por representación proporcional.

Me referí a esto como "representación proporcional continental". No creo que ustedes estén familiarizados con esto, pero en el mundo de habla inglesa las palabras "representación proporcional" se refieren a algo denominado como método de Haré, el que no es usado seriamente en ninguna otra parte; Australia e Irlanda lo tienen, pero normalmente tiene poco efecto. A lo que me refiero es al tipo de esquema usado en Suiza, Italia, la República Federal de Alemania, etc. En general, esto se reduce a que la cantidad de escaños que un partido determinado tiene en el Congreso es proporcional al número de votos que obtuvo en las elecciones nacionales generales.

Si se tiene ese sistema, existen dos problemas: uno de ellos es decidir exactamente cuántos escaños tendrá el Congreso. Su-

póngase que se tiene un país de siete millones y se propone tener a cien personas en el Congreso; eso significa que debiera haber un legislador por cada 70.000 votantes. Desgraciadamente, los votantes no se segregarán ordenadamente en bloques de 70.000 miembros y, a la hora del recuento final de votos, se encontrará que un partido, por ejemplo, con los 70.000 votos elige a 5 y todavía le sobran 20.000 votos y a otro partido le sobran 60.000 votos, y así, sucesivamente. La cuestión es cómo elegir legisladores que representen a estos votos adicionales.

Lamento decir que hay una literatura inmensa sobre este tema; la "American Academy of Science" se involucró efectivamente en este debate en un momento dado. Se trata básicamente de un error de redondeo, lo que es necesario resolver de una u otra forma. Me parece que se puede evitar el problema de una manera muy simple, ya que hoy en día tenemos los computadores. Yo sugeriría que se le asigne a cada partido exactamente el número de votos que obtiene en el país y con el computador se atribuyan las ponderaciones electorales en función de las exigencias de cada cámara o legislatura. Esto no se podía hacer en el siglo XIX, porque tomaba mucho tiempo contar los votos, pero bajo las circunstancias actuales el legislador podría oprimir un botón y el computador, en vez de darle un voto, como habría sido lo tradicional, le da 28,312.

Aunque se puede evitar ese problema muy fácilmente, cuando hice esta sugerencia hace 12 años en un libro llamado **Toward a Mathematics of Politics,** pareciera que no tuvo un impacto muy grande. Hubo un artículo en el **American Political Science Review** que revela claramente que ni la gente que trabaja en representación proporcional ni los arbitros que leyeron el artículo habían escuchado de este esquema, y cuando mandé un comentario y les expliqué de qué se trataba, la respuesta que me dieron sonaba positivamente ofendida de que alguien pudiera sugerir esto. En todo caso, me parece que es un procedimiento simple y directo.

El otro problema que se tiene con la representación proporcional es quién efectivamente ocupará los escaños. Digamos que si el Partido Social Demócrata ocupa 35 escaños, no nos dice cuáles socialdemócratas deben ocuparlos. Hay varias formas de hacer esto: una, que en la práctica funciona bastante bien y es la usada en Israel, implica asignar sencillamente a los partidos el derecho de tomar dicha decisión. En este caso, y a vía de ejemplo, se asume que el Partido Social Demócrata es una entidad, que la persona vota por los socialdemócratas, que se le da al partido el derecho de designar quiénes ocuparán los escaños, que el partido será muy disciplinado, y los 35 representantes votarán siempre en la misma forma. La manera de proceder es que los partidos presentan una lista de candidatos; si tienen 35 votos, se elige a los primeros 35 y a los otros no. Aunque este sistema tiene algunas ventajas, hay otro alterna-

tivo que me parece mejor; creo que se propuso primero en Suiza y hoy es usado en varios países. En este sistema los votantes, en el curso de elegir un partido, si lo desean, pueden contribuir a la decisión de quiénes serán los que ocuparán los escaños. Como regla general no están obligados a hacerlo y muchos en realidad no lo hacen.

Les daré una versión muy simple del sistema, suponiendo que el Partido Social Demócrata tiene una lista de candidatos cuyo número es al menos igual al de las vacantes del cuerpo legislativo. Se puede insistir en alargarla si se desea. El votante marca su preferencia sobre la columna socialdemócrata, pero también pone una marca más abajo, al lado del candidato elegido. En Italia se marcan 5 preferencias; en Suiza el número es menor; se puede votar en contra de alguien tachando su nombre y se puede además agregar otro nombre. Esto se llama acumulación.

Cuando se ha determinado que el Partido Social Demócrata tendrá 35 escaños, se ve cuáles miembros específicos de dicho partido tienen el mayor número de preferencias. Esto tiene la desventaja que mencioné anteriormente, en orden a que el partido no será disciplinado en el cuerpo legislativo, ya que el candidato puede desafiar en alguna medida la disciplina del partido si cree que así obtendrá más votos. Yo vengo de un país en que los cuerpos legislativos son notorios por su absoluta falta de disciplina, y, al parecer, ha funcionado razonablemente bien durante los últimos 200 años; la ventaja del sistema radica en que previene en contra de una especie de control totalitario del partido.

En Israel es realmente riesgoso para un político importante viajar fuera del país durante el período en que se adopta la decisión, puesto que al volver puede encontrarse con que ha sido rebajado en la lista del lugar número 5 al 105, a consecuencia de lo cual no será elegido. Me parece que no es deseable tener esta estructura política, y personalmente no tengo gran simpatía por los partidos disciplinados.

Hay otra ventaja que no se menciona mucho, pero a la cual le atribuyo, sin embargo, bastante importancia: consiste en permitir que la gente profundamente interesada en las elecciones tengan más influencia sobre el resultado que las personas que sólo tienen un interés casual. Cuando se usa este tipo de votación y no se obliga a la gente a marcar preferencias individuales en la lista, siempre resulta que la mayoría marca sencillamente su preferencia en la columna del partido y no se preocupan de marcarlas más abajo.

La gente que sí las marca más abajo es la que está más interesada en política y serán probablemente los mejor informados y más emprendedores. Creo que este sistema no obtendrá necesariamente la expresión de la voluntad de los votantes, pero

sí otorgará un mayor peso e influencia a quienes estén más interesados.

En Suiza, que en varias formas es políticamente mi país preferido, aproximadamente el 5 por ciento de los votantes se preocupa de marcar sus preferencias individuales; siendo un país pequeño, esto significa que un miembro de la Cámara de Representantes puede haber tenido sólo 250 personas que lo prefieren expresamente, que votaron por él y lo pusieron en el cargo. Debiera decir que como en Suiza el voto es abierto, él sabe además cuáles fueron las 250 personas que lo eligieron. Aparentemente los votantes no obtienen ninguna ventaja especial y, tratándose de Suiza, supongo que podríamos esperar que eso fuese cierto.

Creo que este sistema, que es muy práctico y relativamente simple, sería ideal para una de vuestras cámaras.

El tener dos cámaras con sistemas diferentes de elección —que ustedes ya tienen— es el problema fundamental; creo que el veto presidencial es muy importante, puesto que crea la tercera cámara. Como también ya tienen eso, lo que estoy proponiendo no significa en realidad un cambio muy grande.

ESTUDIO

Financiamiento de la Campaña Electoral *

Khayyam Zev Paltiel **

Las modalidades de financiamiento de la campaña electoral y de la acción de los partidos políticos son tan numerosas como problemáticas. Probablemente no exista al respecto un sistema óptimo y perfecto que esté completamente inmunizado en contra de abusos y de excesos. De lo que sí caben pocas dudas, leyendo el documentado ensayo del profesor Khayyam Zev Paltiel, es que tal vez el peor de los sistemas es aquel que no regula los mecanismos de financiamiento de la acción política, dando lugar con su omisión a prácticas reñidas o poco consonantes con las reglas del juego democrático. En su trabajo, el autor se hace cargo de la necesidad de fondos para desarrollar la acción partidaria, examina las fuentes y conductos a través de los cuales los partidos políticos suelen obtenerlos, evalúa los diversos intentos por reglamentar la materia en diferentes países del mundo, y pondera las ventajas y limitaciones de los subsidios públicos a las colectividades políticas. Desde su amplísima perspectiva, iluminada por numerosas experiencias y comparaciones, el trabajo entrega valiosos elementos de juicio para establecer que el debate en torno al financiamiento de la acción y de la representación política pertenece a la esencia de los dilemas de una democracia.

El problema del financiamiento de la campaña en el proceso electoral democrático surge de la naturaleza ambivalente del dinero. Nadie niega que los partidos políticos y los candidatos comprometidos en la lucha electoral necesitan recursos, además de los beneficios y servicios personales que sus partidarios les ofrecen. Dentro de una compleja y diferenciada sociedad

* Ver David Butler, Howard R. Peniman, and Austin Ranney (editores) *Democracy at the Polis,* Washington: American Enterprise Instituto, 1981. I

** Profesor de ciencia política en la Universidad de Ottawa. Autor de *Political Party Financing in Canadá.*

industrial, los candidatos deben tener acceso a materiales y conocimiento, los cuales, salvo raras excepciones, sólo pueden ser adquiridos en el mercado a un precio; tales materiales pueden ser insignias o posters, avisos en periódicos o un programa en alguna radioemisora, facilidades de transporte o comunicaciones, oficinas y salas de comité, staff profesional y de secretaría, o la asesoría de especialistas en comunicaciones, encuestadores y estrategas de campaña. En una sociedad pecuniaria, estos servicios requieren de dinero. El dinero es el único recurso fácilmente transferible en términos interpersonales, de tiempo y de espacio. Con su ayuda, los déficits de mano de obra pueden ser superados, y todas las otras deficiencias virtualmente vencidas; incluso ha sido utilizado para comprar votos, aunque esto es ilegítimo en todas partes y en la mayoría de los países está prohibido por ley. Pero los fondos para la campaña son equívocos. Por una parte, las contribuciones a las arcas del partido y del candidato representan un sacrificio y una voluntad de parte de los donantes para participar en el proceso electoral; y, por otra, las grandes diferencias en el tamaño de las donaciones comúnmente reflejan desigualdades económicas y sociales e intentos por sobrepasar las restricciones democráticas de "un hombre, un voto", para lograr una influencia desproporcionada en el proceso de toma de decisiones. La necesidad de fondos puede hacer que los políticos presten mayor atención a los intereses y exigencias de parte de sus principales patrocinantes financieros que a los de sus electores. El escándalo, el costo inflacionario y los déficits de la campaña se han unido a la urgencia de una mayor integridad y justicia para promover el reordenamiento de las finanzas del partido y la reglamentación de los gastos de la elección. Esta ha sido una tendencia de notables características en el panorama legislativo de muchos países democráticos en las últimas dos décadas.

Si bien una detallada exposición de todos los problemas incluidos en el rubro de las finanzas políticas escapa al propósito de este corto capítulo, un plan general de los asuntos centrales dicta algunas consideraciones de lo siguiente: los propósitos y necesidades que los fondos del candidato y el partido se plantean satisfacer; los recursos y los medios empleados para recolectar y proporcionar el dinero requerido; los reglamentos y reformas que se han adoptado para resolver las dificultades que nacen de los patrones tradicionales del financiamiento de la campaña; el impacto de estas medidas, y la cuestión de democracia y financiamiento del partido.

LA NECESIDAD DE FONDOS

Los partidos políticos contendientes requieren fondos para tres propósitos: luchar en las campañas electorales, mantener

organizaciones permanentes que sean viables, y proporcionar medios de investigación y otras asistencias para el liderazgo y los representantes de los partidos que resulten electos en diversos niveles gubernamentales o públicos. Sin duda, en la mayoría de los casos, la atención primaria está puesta en el primer requerimiento: los fondos para la campaña; pero cabe advertir que existen diferencias entre la orientación electoral de los partidos de clase media y la de los partidos de masas, los cuales enfatizan la importancia de la organización partidaria fuera del parlamento. Es más, se puede apuntar otra limitación en el caso de aquellas legislaciones que ponen límites estrictos a los gastos de campaña, conduciendo a mayores desembolsos no electorales. Se han hecho intentos por proporcionar financiamiento político, especialmente cuando un partido disfruta la ventaja de estar en el poder (circunstancia que la colectividad a menudo aprovechará para reforzar su posición). Los servicios de investigación y consultoría generalmente ocupan entre los gastos un magro tercer lugar, lo cual obliga a los partidos a trabajar con ofrecimientos voluntarios de personas o grupos, o a depender de sus aliados, o a subordinarse a institutos y fundaciones de investigación que reciben aportes públicos y/o privados.

Lo anterior puede ser ilustrado mediante una comparación de las actividades de los partidos en Europa Occidental, Japón, Israel y las democracias angloamericanas. Aunque se deben hacer algunas distinciones entre los partidos izquierdistas orientados hacia el sector laboral y los grupos liberales y conservadores de clase media, poca investigación política directa, más allá de la ocasional encuesta de opinión pública realizada sobre todo en períodos preelectorales, es llevada a cabo por los partidos políticos en Canadá, el Reino Unido, Francia, Italia, Japón, Israel o los Estados Unidos. En verdad, los socialdemócratas, New Democrats de Canadá y partidos similares en otros lugares hicieron un esfuerzo en esta dirección, tal como lo hacen la PEP (actualmente parte integrante del Instituto de Estudios Políticos) y el Bow Group, vagamente unidos al laborismo y al conservantismo británico, o incluso la Brookings Institution y el American Enterprise Institute, de los Estados Unidos, con sus inciertas orientaciones de tipo liberal y conservador. Algunos de los partidos socialistas y comunistas en estos países, por supuesto, continúan entregando considerables esfuerzos a los debates ideológicos, pero el reemplazo de una militancia cerrada por partidos abiertos entre los socialdemócratas ha disminuido la temperatura ideológica. Y ninguna de estas actividades se compara con la que realizan las fundaciones de investigación y de educación afiliadas a partidos en los Países Bajos, Austria y Alemania Occidental. Las fundaciones partidistas en Austria y los Países Bajos se concentran en sus actividades do-

masticas, pero las fundaciones alemanas, que reciben el generoso apoyo de fondos estatales, desempeñan muchos roles políticos y de promoción en el mundo en vías de desarrollo, apoyando y fomentando la fundación de partidos de la misma tendencia en Portugal, España, Francia, Escandinavia y otros países europeos, así como también en Latinoamérica, todo esto, sin perjuicio de cumplir responsabilidades orgánicas, educacionales y consultivas para sus patrocinantes dentro de la República Federal.

Como se indicó anteriormente, el contraste más agudo en desembolsos no electorales se presenta entre los partidos de cuadros de clase media y los partidos de masas que se identifican con la clase obrera. En contraste con la orientación parlamentaria de los clásicos partidos conservadores y liberales europeos (y canadienses), con sus organizaciones mínimas en períodos no electorales, los partidos socialdemócratas en Canadá, Escandinavia y otros lugares, como fue ejemplificado por la SPD en la Alemania anterior y posterior a Hitler, han puesto de relieve la organización extraparlamentaria del partido y sus necesidades; aunque modificada por la tendencia hacia políticas más abiertas y consensúales, esta tradición continúa. Un poco por diferentes razones, los comunistas de Francia e Italia han comprometido grandes recursos para construir partidos de fuerte arraigo en las masas, apoyados por organizaciones parapolíticas controladas, las cuales cubren muchos aspectos de la vida social y han sobrepasado los modelos socialdemócratas que las inspiraron.

En el Reino Unido se encuentra una razón un poco diferente para explicar el alto gasto no electoral efectuado por los partidos políticos. La ley electoral británica restringe severamente las cantidades de dinero que pueden gastar los candidatos de un partido durante la campaña formal. Por esto, se pone énfasis en la publicidad y en los avisos en períodos previos a la campaña formal y, además, en las poderosas organizaciones locales y centrales. A nivel local, los partidos británicos tratan de mantener una planta de agentes remunerados en el distrito electoral. Es interesante destacar, sin embargo, que el Partido Conservador, con su mayor cantidad de miembros y mejores recursos (como lo reveló el Informe Houghton), está mejor provisto a este respecto que el Partido Laborista, esto, sin tomar en cuenta al Partido Liberal y a los grupos nacionalistas regionales. Las organizaciones centrales de los dos principales partidos británicos gastan la mayor parte de sus fondos en organización, comunicaciones intrapartidarias, publicidad e investigación; Richard Rose ha calculado que el Partido Conservador entrega sólo alrededor de un octavo de sus gastos para campañas y preparaciones electorales; proporciones similares

existen en los gastos en los distritos electorales de los principales partidos[1].

A pesar de las excepciones discutidas anteriormente, los gastos electorales constituyen el principal objeto y carga de las finanzas de un partido en el mundo democrático. Sin embargo, los estilos para conducir una campaña electoral han evolucionado, y el último siglo ha sido testigo de cambios en materia de gastos. En el más reciente período electoral, los gastos de campaña se concentraron en organizar y movilizar a los votantes. Las maquinarias políticas comenzaron a sembrar la corrupción, y se gastaron grandes sumas para acarrear electores a las urnas; entregar grandes cantidades de alcohol era la característica común de todas las campañas, especialmente en el día de votación. Los periódicos eran los principales medios de comunicación de los cuales disponían los partidos, y su lealtad estaba asegurada mediante generosos contratos de tirada y otras formas de prebendas. Esta necesidad de asegurar la continua "amistad" de la prensa a menudo condujo al gasto de considerables sumas entre una elección y otra, carga que los partidos en el poder podían delegar al tesoro público a través de contratos de gobierno.

La ampliación de la inscripción electoral, el crecimiento de la población, la disminución del analfabetismo con la introducción de la educación pública, la prensa rotativa y los periódicos baratos, condujeron a tener una mayor confianza en los medios de comunicación impresa. La organización proselitista en los distritos electorales no fue desatendida, pero los gastos en publicidad y en comunicación fueron cada vez más onerosos. Paralelo a este desarrollo estaba un creciente énfasis en el período previo a la campaña electoral. Este esquema de acción emergió con una gran fuerza en la última generación, junto con el advenimiento de la radio en la década de los 30, la televisión en la de los 50 y la creciente sofisticación de las técnicas de muestreo para las encuestas. Los partidos, candidatos y asesores políticos profesionales se preocupan de mejorar y proyectar una buena imagen, lo cual absorbe una creciente proporción de los recursos financieros. Es probable que este proceso se haya acentuado dentro de las democracias angloamericanas, y está siendo imitado cada vez más en Europa Occidental. Partidos y líderes de la derecha, centro e izquierda moderada de Alemania Occidental, Francia, Austria y los países escandinavos han adoptado muchas de las técnicas utilizadas en el mundo de habla inglesa, al mismo tiempo que los partidos de militancia cerrada han dado lugar a partidos abiertos a la ciudadanía.

[1] Richard Rose, *The Problem of Party Government* (London: Pelican Books, 1976), pp. 213-43.

Las necesidades de financiamiento excepcional surgen en los Estados Unidos, en donde el desgaste de las estructuras de partido y el sistema de primarias para las nominaciones en los cargos ejecutivos o nivel federal, estadual e incluso local, suponen cargas adicionales sobre los aspirantes políticos. Tales personas deben formar su propio equipo de partidarios para respaldar su posible nominación; en el nivel presidencial y estadual, esta lucha puede ser muy costosa. Una vez formadas, estas organizaciones personales rivalizan con las que tienen los partidos, distrayendo apoyo y debilitando su autoridad para imponer la cohesión política. Los partidos norteamericanos también deben reunir considerables sumas para financiar el registro de los votantes y las campañas para convencerlos de concurrir a las urnas y así asegurar que emitan sus sufragios.

FUENTES Y MÉTODOS PARA RECOLECTAR FONDOS PARA LA CAMPAÑA

Los sistemas modernos de financiamiento del partido y de la elección están, parafraseando lo que he escrito en otra parte, estrechamente ligados a la estructura de la sociedad industrial, al sistema de partidos de alcance nacional y a los actuales métodos de campaña[2]. La sociedad industrial, cuyas características están presentes en la mayoría de los estados bajo consideración, está marcada por la creciente prominencia de tres grandes sectores burocráticos y sus élites. El de mayor influencia y penetración es la organizada red financiera e industrial y la élite administrativa de negocios. El hecho que el crecimiento de empresas multinacionales signifique que los centros de toma de decisiones del sector empresarial estén frecuentemente ubicados fuera de las fronteras de los respectivos estados, no altera la esencia del problema, aunque puede afectar seriamente la conducta de los partidos que dependen de dicho apoyo y de las pautas de acción o políticas de los gobiernos encabezados por ellos. Le siguen en importancia la burocracia laboral y las élites gremiales, con sus propios vínculos internacionales, como en el caso de los sindicatos internacionales de Canadá y Estados Unidos o las diversas federaciones internacionales, las cuales presentan problemas similares a aquellos derivados del sector empresarial. En tercer lugar, pero no menor, está el estado burocrático moderno, con su recursos financieros y control al acceso de las garantías esenciales para el éxito del partido. Algunas áreas de la sociedad industrial han escapado a la penetración burocrática, pero éstas son en gran medida anticuadas, tradicionales y, a pesar de inciertos progresos, de escasa

[2] Khayyam Z. Paltiel, *Political Party Financing in Canada* (Toronto: McGraw Hill, 1970), p. 8.

relevancia política; las profesiones técnicas en crecimiento son cada vez menos "libres" y cada vez dependen y se subordinan más a los principales sectores. Estos, y sus élites, salvo raras excepciones, se han convertido en las principales fuentes de fondos para los partidos en las naciones aquí consideradas. A pesar de repetidos esfuerzos de los grandes y de los ocasionales éxitos de los partidos menores, por lo general no ha sido posible lograr una fuente de recursos regular y continua, mediante financiamiento popular obtenido sin el concurso de una u otra de estas burocracias.

Partidos de clase media

La transición de técnicas tradicionales a modernas para financiar un partido puede ser tal vez mejor apreciada a través de una breve comparación de los partidos con base de clases en Europa y otros lugares. Los partidos de clase media, como los radicales de la Francia de la Tercera República, que contaban con el apoyo por votación de los notables locales, formaron comités electorales para organizar y financiar la campaña de sus candidatos; los fondos necesarios eran obtenidos de la élite local en el momento de la elección. En contraste, los partidos de la clase obrera copiaron a las organizaciones sindicales y crearon aparatos de masas con miembros que pagaban cuotas. Recolectados en pequeñas sumas ya sea directamente de sus miembros o indirectamente a través de contribuciones per cápita de los sindicatos afiliados, estos fondos fueron utilizados para patrocinar candidatos, subsidiar magros salarios de delegados electos y mantener acabadas organizaciones con funcionarios pagados de jornada completa a nivel local, regional y nacional; el activista regular del partido dedicaba gran parte de su tiempo a recolectar las cuotas y a desarrollar campañas especiales de financiamiento para apoyar la prensa del partido o proporcionar fondos adicionales para la elección. No pasó mucho tiempo antes que los partidos conservadores y liberales de clase media trataran de imitar la estructura orgánica de sus rivales socialistas. Pero al carecer de una base de masas, siguieron recurriendo al sector empresarial para proveerse de fondos y establecieron procedimientos sistemáticos para procurárselos.

Por ejemplo, en Canadá el grueso del dinero requerido para la campaña por los partidos Progresista, Conservador y Liberal se obtuvo esencialmente de las mismas fuentes, la comunidad financiera e industrial centralizada ubicada en Toronto y Montreal. Estos patrocinantes empresariales se pueden enumerar en cientos y no en miles. Bajo este sistema, las campañas federales a nivel nacional y de distrito, así como las elecciones provinciales e incluso municipales, fueron financiadas con recursos y fondos del partido central. Se ocupó muy poca gente para reunir estos fondos. El aparataje usual para recolectarlos consultaba la

acción de comités de finanzas en Toronto y Montreal, cuyo presidente estaba en la primera ciudad. Para la ocasión, también se crearon comités subsidiarios en otras ciudades centrales de Canadá; recientemente, los directores de finanzas en las provincias occidentales han sido cada vez más importantes, reflejando un cambio en la economía canadiense y en el patrón de finanzas de los partidos. Los principales agentes de financiamiento no han estado sujetos a los órganos de partidos electos formalmente, siendo responsables directamente ante el primer ministro o líder del partido, ni tampoco los procuradores de nivel más bajo han sido en la práctica elegidos por votación, sino que designados por los miembros de los comités o derechamente han heredado sus posiciones de los miembros más antiguos, de su familias o de firmas comerciales o estudios de abogados. Comités formales e informales similares se pueden encontrar en partidos de otros países de habla inglesa.

El Partido Conservador británico muestra un esquema diferente, desde el momento en que reúne considerables sumas de dinero a nivel de distritos electorales, los cuales proporcionan alrededor de un cuarto de las necesidades de la oficina central del partido. A nivel nacional, el staff pagado del Consejo Central de Finanzas solicita alrededor de dos tercios del ingreso de la oficina central. En suma, alrededor de tres cuartas partes de los ingresos nacionales del partido en 1972-73 se derivaron de empresas, proporción comparable al porcentaje, levemente mayor, recibido por el Partido Laborista de parte de los sindicatos en el mismo período[3]. Intereses organizados también proporcionan los fondos para financiar las actividades de antinacionalización y de grupos de acción paralela como Aims of Industry and British Industrialists en el Reino Unido, cuyas campañas están a menudo destinadas a promover al Partido Conservador.

Transferencias y patrocinantes

La amenaza percibida desde la izquierda, la declinación de los tradicionales partidos de cuadros y la creciente concentración del sector empresarial, contribuyeron a crear las organizaciones, federaciones y grupos industriales de Europa y Japón[4]. Las asociaciones de transferencia, organizadas para canalizar y distribuir los fondos de las asociaciones empresariales a los partidos democráticos y antisocialistas, aparecieron mucho antes de la primera guerra mundial en la Alemania im-

[3] Rose, *Problem of Party Government.*

[4] Arnold J. Heidenheimer y Frank C. Langdon, *Business Associations and the Financing of Political Parties: A comparative study of the evolution of practices in Germany, Norway y Japan* (The Hague: Martinus Nijhoff, 1968), *passim.*

perial. Junto con el cambio en el equilibrio de poder entre partidos y grupos interesados durante el régimen parlamentario de la República de Weimar, se formaron grupos de patrocinantes que eran dueños de industrias para respaldar partidos específicos, de acuerdo con sus necesidades. Prácticas similares se adoptaron y continuaron en el período post-1945 en Japón, Noruega, Francia (el Conseil National du Patronat Français), el Reino Unido y los numerosos países con sólidas tradiciones neocorporativistas de representación funcional. En Japón, las atenciones se concentran en candidatos individuales y facciones dentro de los partidos; esta fuerte orientación hacia tendencias internas es también notable en Italia. Francia, Noruega y Japón poseen también organizaciones de apoyo al líder, destinadas a proporcionar respaldo financiero para "hombres de talento", líderes de partido y/o de facción. En Canadá se puede apuntar un fenómeno similar; allí los fondos especiales se establecieron con el apoyo de John D. Rockefeller Jr., para entregar un ingreso seguro durante largo tiempo al primer ministro W.L. Mackenzie K., y para los recientes primeros ministros liberal y progresista-conservador, los ya fallecidos Lester B. Pearson y John G. Diefenbaker. Y el ministro británico Harold Wilson recibió "fondos de investigación" de parte de un grupo de partidarios empresariales durante su último período en la oposición. Al servir como conductos para los fondos obtenidos por grupos de intereses particulares, las organizaciones patrocinantes y de transferencia están fundamentalmente orientadas ai contribuyente de fondos, preocupadas de la defensa y demandas de su sector en particular. Por esta razón, sus actividades han sido en ocasiones vistas como una amenaza por los mismos partidos y facciones a los cuales aparentemente apoyan, impulsando exigencias de leyes de divulgación y de subsidios públicos, con el fin de liberar a los partidos de exigencias inoportunas. Tomemos la historia de Libertas, en Noruega, como un caso puntual. Libertas fue fundada secretamente en 1947 por armadores noruegos para reunir fondos en provecho de partidos no socialistas, y financiar esfuerzos para influir en la prensa y la opinión pública a favor de la libre empresa. Autofinanciada con recaudaciones de los armadores, Libertas buscó alterar la elección de líderes, candidatos y políticas en los partidos burgueses. Sus actividades originaron antagonismo, incluso entre los militantes a quienes la organización pretendía favorecer, y, cuando éstas fueron reveladas en 1950, Libertas se vio forzada a cesar las contribuciones financieras directas a los partidos políticos. En Alemania, el excesivo crecimiento de grupos de patrocinio y transferencia, y sus intentos por determinar las listas de candidatos y vetar algunos planes de coalición, contribuyeron a promover la introducción de sistemas para subvencionar al partido y a las elecciones en 1959 y 1967.

Organizaciones de acción paralela

Junto con los canales de ayuda financiera directa a los partidos de clase media, tales como la British United Industrialists, los cuales a veces fueron sustituidos, como cuando Libertas en Noruega cambió de rumbo en 1959, se han creado un sinnúmero de organizaciones, como la Aims of Industry, la que realiza campañas de antinacionalización y otros esfuerzos de propaganda destinados a asistir a un partido o a un grupo de partidos. Acentuando u oponiéndose a políticas identificadas con uno u otro grupo, estas corrientes se proponen influir en el resultado de las elecciones. Los medios de comunicación masiva les han proporcionado a estos grupos un campo de acción particularmente fértil. Además, en una era de continua reglamentación electoral, en la que se ponen de relieve las libertades civiles, estos grupos son capaces de soslayar algunos de los más rígidos controles que se han puesto en vigencia para limitar los gastos y contribuciones en una elección, ya sea porque ellos pueden ser vistos como promoviendo el legítimo interés comercial de sus patrocinantes y contribuyentes, o porque cualquier interferencia con sus actividades al discutir los asuntos ostensiblemente públicos puede ser considerada por la ciudadanía, y especialmente por los tribunales, como una interferencia con los cánones de la libertad de palabra; esta es una posición que ha sido confirmada tanto por los jueces norteamericanos como por los canadienses. Aunque pueda parecer descabellado, los precursores de los "comités de acción política" recientemente establecidos por los intereses empresariales de los Estados Unidos, y que incluyen entidades tales como el Comité de Educación Política de la AFL-CIO (COPE), fueron los derechistas antisocialistas Wilhelmine Reichsverband Gegen die Sozialdemokratie y la Fedrelandslaget Noruega de Fridjof Nansen, de los años cercanos a la primera guerra mundial[5]. Un fenómeno estrechamente relacionado con esto son las campañas de organizaciones de un solo objetivo, pro o contra el aborto, pro o contra la pena capital, los grupos que defienden la libre posesión de armas de fuego, los movimientos ecológicos y así sucesivamente. Aprovechando las exenciones de las leyes electorales y concentrando sus recursos y esfuerzos, grupos como éstos pueden determinar el éxito de candidatos en particular.

Partidos socialistas y de la clase trabajadora

A fines del siglo pasado, el Partido Social Demócrata alemán proporcionó el modelo adoptado por la mayoría de los partidos de izquierda. Se constituyeron organizaciones de mili-

[5] Ibid, pp. 26-30 y 97-98.

tancia masiva cuyos integrantes pagaban cuotas y los fondos fueron canalizados hacia arriba, desde el nivel local al regional, a] provincial y al nacional. Los partidos socialistas (y comunistas) en Canadá, Noruega, Finlandia, Francia e Italia siguieron prácticas similares, y también lo hicieron los distritos electorales laboristas en el Reino Unido. Además de la militancia directa, muchos de estos partidos (como el Partido Laborista británico, la Canadian Cooperative Commonwealth Federation, los nuevos demócratas y los socialdemócratas suecos) desarrollaron la noción de militancia indirecta o afiliada, recolectando fondos a través de cuotas per cápita de parte de los sindicatos y cooperativas afiliadas a los partidos. Prácticas similares han sido adoptadas por los partidos agrarios, como el antiguo United Farmers de Canadá, el cual explotaba los canales de organizaciones de granjeros. Aunque el hecho de comprometerse "desde adentro", o más generalmente "desde afuera", les daba a los sindicalistas alguna libertad para disfrutar de las opciones políticas dadas por sus líderes, este derecho fue poco aprovechado, ya sea por dejación o por temor a las represalias. Las críticas sobre el sistema de militancia indirecta, tanto en la derecha como en la izquierda, han afirmado que la votación en bloque y la dependencia de los partidos de las abultadas sumas de que disponen sus líderes les han otorgado a los grandes sindicatos una indebida influencia en la conducta de los partidos socialdemócratas, primero, basándose en que los jefes del sindicato anteponen los intereses de su organización y sus miembros a los de la nación, y, segundo, en que los sindicatos ejercen una influencia conservadora, convirtiendo a los partidos socialdemócratas en instrumentos de colaboración de clase. También se debería señalar que, además de las cuotas de afiliación y militancia recaudadas y pagadas por los sindicatos a sus partidos afines, ellos manejan recursos financieros sustanciales en fondos educacionales y especiales que pueden ser utilizados para apoyar a sus aliados políticos, sin tomar en cuenta la mano de obra y el talento organizacional, profesional, pagado y voluntario de que disponen los sindicatos para entregar a los partidos durante las campañas, ya sea directamente o a través de registros y campañas persuasivas.

Partidos con sociedades comerciales

Muchos partidos políticos, especialmente en Israel y Europa continental, están activamente comprometidos en empresas cuasicomerciales. Algunos poseen compañías y otros operan a través de cooperativas o consorcios sujetos al control del partido. Estos incluyen todo, desde periódicos del partido hasta agencias de viajes, compañías de importación y exportación, bancos, firmas asesoras e incluso loterías. A pesar de que se identifican claramente con la izquierda del espectro político,

dichas empresas incluyen juegos de bingo, loterías y anuarios de avisos ordenados y publicados por los conservadores británicos, plantas de impresión y boletines económicos publicados por sus propietarios: los demócratacristianos alemanes y los liberales. Aunque algunas empresas de partido, como la prensa diaria, semanal y periódica han constituido una red de desgaste financiero desde la segunda guerra mundial (no obstante el avance de la causa de sus patrocinantes en los frentes ideológicos, de comunicaciones y propaganda), se han seguido acometiendo la mayoría de estas actividades, ya que constituyen contribuciones netas; las ganancias y superávits se pueden utilizar para llenar las arcas del partido y el personal de esas empresas es una reserva de mano de obra disponible para la campaña electoral cuando se necesita. Además, estas empresas proporcionan una fuente de patrocinio interno y gratificaciones para los militantes del partido y, en ocasiones, son un medio usual para ocultar algunas fuentes de recursos, tanto extranjeras como nacionales.

El más alto rango de dichas empresas parapolíticas se encuentra probablemente en Israel. Muchos partidos israelíes comenzaron como movimientos de colonización y, por necesidad, fueron inducidos a entrar en casi todas las facetas de la vida social y económica, incluso antes de la proclamación del Estado en 1948. Periódicos de los partidos publicados diariamente, que poseen sus propias firmas editoras, tienen sus propios movimientos de recreación y equipos deportivos, bancos, proyectos habitacionales, cooperativas de ventas al por mayor y menor, controlan la mayoría de los fondos de enfermedad que incluyen hospitales y son los más grandes empleadores en el campo de la industria pesada a través de las fábricas controladas por los sindicatos. Los sectores agrarios cooperativos y colectivos, incluyendo los famosos kibbutz, están bajo el control del partido; verdaderamente muchos kibbutz deben distribuir algo así como el 20 por ciento de su mano de obra para las actividades políticas del partido.

En el continente europeo los ejemplos más impresionantes son las redes de empresas comerciales controladas por los partidos comunistas de Italia y Francia. Además de actividades recreativas, los comunistas italianos controlan cadenas de negocios, firmas textiles, agencias de viaje y agencias importadoras-exportadoras, las cuales manejan una gran parte del comercio de su país con Europa oriental. Según André Campana, el Partido Comunista francés posee no menos de 310 empresas, 130 en el sector comercial y financiero, 28 compañías de bienes raíces, 144 firmas editoras de venta de libros y publicidad, y 38 compañías de asistencia mutua y cooperativas. El Banque Commerciale pour l'Europe du Nord, en el cual están depositados una gran parte de los fondos del partido, así como también aquellos de la Confédération Générale du Travail, a

la cual controla, es un banco soviético que supuestamente ha actuado como un importante conducto de recursos y que ha financiado una gran parte del comercio francés con el bloque soviético[6]. El Partido Comunista francés también mantiene una sofisticada oficina de planeamiento y asesoría urbana, la cual sirve a las municipalidades bajo el control del partido. Por su parte, el Partido Socialista francés ha organizado Urba-Conseil para prestar servicios similares a las localidades y administraciones de distrito bajo su influencia. El Bank für Gemeinwirtschaft en Alemania y el Sparkasse en Austria, están estrechamente aliados con los socialdemócratas de aquellos países. Y los partidos socialistas y comunistas escandinavos son propietarios de agencias de viajes y empresas cuasicomerciales en el área importadora-exportadora. En donde tales negocios no existen, su ausencia es amargamente lamentada. Por ejemplo, algunos socialistas italianos están profundamente conscientes de que su partido no entiende la importancia de una estructura organizacional que no sea estrictamente política, algo que el PCI ha comprendido muy bien[7].

Recursos de capitales extranjeros

Ningún otro aspecto del financiamiento de las campañas ha provocado mayor controversia que el problema del apoyo clandestino de capitales extranjeros a los partidos políticos. Generalmente vistos como un atentado contra la integridad del sistema político receptor, dichos fondos y su procedencia han sido en general ocultados por todos los interesados. Sin embargo, los partidos y candidatos de la izquierda, derecha y centro en Bolivia, Canadá, Finlandia, Francia, Israel, Italia, Japón, Portugal, España, e incluso los Estados Unidos, entre otros, han demostrado aceptar la ayuda financiera de empresas, sindicatos, organizaciones de partido y entidades gubernamentales del extranjero; aparentemente, todos los sectores de la sociedad han estado dispuestos a apoyar a sus amigos extranjeros cuando es necesario. Por el lado empresarial, los donantes más activos son las oficinas centrales o subsidiarias locales de corporaciones multinacionales; esto se ha confirmado por las

[6] André Campana, *L'argent secret: Le financement des partis politiques* (Dinero secreto: financiamiento del partido político) (París: Arthaud, 1976), pp. 152-60. Ver también en Jean Montaldo, *Les finances du P.C.F.* (Las finanzas del PCF) (París: Albín Michel, 1977), *passim.*

[7] Según las palabras de Luigi Mariotti, "El error más grave de Pietro Nenni fue que confundió un gran discurso con la necesidad de construir una red de grupos parapolíticos para crear consenso, que incluya a empresas comerciales, dentro de una sociedad industrial". Entrevista con el autor, 2 de mayo 1977, Settignano, Florencia.

revelaciones concernientes a la experiencia en Canadá, Francia, Italia y Japón con las grandes compañías químicas y petroleras, compañías de explotación de recursos y fabricantes de maquinaria industrial. A éstas se han unido las contribuciones de gratitud de parte de fabricantes de aviones y armamentos a raíz de contratos otorgados. Se sabe que sindicatos norteamericanos, suecos y de Alemania Occidental han contribuido a los fondos de campaña de los partidos canadienses, franceses y finlandeses, como también lo han hecho los partidos socialdemócratas de Alemania Occidental y de Escandinavia, ya sea directamente o a través de sus fondos de partido, para colectividades fraternas de Italia, España, Portugal y otros lugares. Asimismo, los demócratacristianos y los liberales de Alemania Occidental han contribuido a sus contrapartes griegos, italianos, españoles, portugueses y latinoamericanos. Los gobiernos extranjeros democráticos también han estado dispuestos a interferir en el proceso electoral democrático en ciertos Estados, cuando se advirtieron amenazas a sus intereses políticos, económicos y militares. En dichas oportunidades se han distribuido fondos del servicio secreto, ya sea a través de corporaciones multinacionales o sindicatos, o, más raramente, directamente a través de operativos de inteligencia, de transacciones de exportación-importación ostensiblemente comerciales o de actividades de avisaje y publicidad. Estas han servido, frecuentemente, para disimular dicha ayuda[8].

Una combinación punzante de las referidas transferencias transnacionales, que involucran las recientes elecciones presidenciales en Bolivia, fue revelada por Charles Krause en el Washington Post del 24 de julio de 1979. Según Krause, los Estados Unidos, la Unión Soviética, Alemania Occidental, China, Venezuela, Cuba y Argentina estaban involucrados en el financiamiento de las tres principales agrupaciones políticas, que gastaron por sobre el millón de dólares cada uno (y en un caso US$ 2,5 millones). De esta manera, la centrista Alianza Revolucionaria Nacional de Víctor Paz Estenssoro, la cual, según se cree, gastó US$ 1,4 millones, recibió US$ 240.000 a través del Partido Demócrata Cristiano boliviano de manos del Partido Social Cristiano del presidente venezolano Luis Herrera Campíns, una suma bastante elevada de una firma extranjera que posee un apreciable monopolio de importaciones, y una cantidad más pequeña de los chinos a través de los marxistas-leninistas. Por otra parte, la Unión Popular Democrática de Hernán Siles

[8] Para obtener un panorama resumido de dicho apoyo clandestino a los partidos políticos y candidatos desde el extranjero, ver Khayyam Z. Paltiel, Party, *Candidate and Election Finance: A Background Report,* Study Nº 22, Royal Commission on Corporate Concentration (Ottavva: Ministry of Supply and Services, 1977), pp. 51-96 passim.

Suazo fue receptora de los fondos del Partido Social Demócrata de Alemania Occidental, canalizados a través de los socialistas portugueses de Mario Soares. Además, se estima que la coalición de Siles recibió dinero de los montoneros argentinos, del E.R.P., también de Argentina, de los cubanos y de los libios, a través del Movimiento de Izquierda Revolucionaria, y alrededor de US$ 400.000 a través del Partido Comunista de la Unión Soviética. La derechista Alianza Democrática Nacional, del general Hugo Banzer Suárez, parece haber sido el beneficiario directo e indirecto de la generosidad del gobierno militar argentino.

Aunque los partidos políticos de Israel reciben sólo una pequeña ayuda de partidos fraternos del extranjero, otra significativa contribución se deriva de grupos organizados y partidarios individuales en la diáspora India, los cuales están afiliados a partidos en Israel y contribuyen a ellos directamente o a través de sus empresas constructoras e instituciones de beneficencia.

Recursos públicos tradicionales y patrocinio

Debido a que el resto de este capítulo está destinado a efectuar una detallada exposición del financiamiento público de las campañas, nuestro debate en este punto se limitará a los medios tradicionales empleados por los partidos en el poder para explotar el tesoro público en beneficio de sus fondos de campaña. Dos de éstos, el "toll-gating" y el "macing", se refieren a los sistemas tradicionales de patrocinio político; el tercero, la evaluación de los representantes electos, es más reciente, y surge de la introducción y aumento de indemnizaciones a los legisladores; un cuarto, que implica la utilización de fondos del servicio secreto, tiene una larga aunque variada historia.

La evaluación sistemática o "macing" de funcionarios públicos, para las contribuciones de campaña y partido por parte de quienes están en el gobierno, era un fenómeno común en el período de nombramientos de patrocinio antes de la reforma del servicio civil y la introducción del principio de mérito en Canadá, los Estados Unidos y otros lugares. El sistema sigue vigente en algunos países del mundo de habla inglesa y continúa su florecimiento en aquellas zonas de Europa del sur en donde los lazos patrón-cliente son tan fuertes como en las nacientes democracias del mundo en desarrollo. Sin embargo, la eliminación de la práctica es vista generalmente como un paso esencial hacia la creación de un servicio público imparcial y eficiente. El Estado Asociado de Puerto Rico proporciona una excelente ilustración de la práctica y un imaginativo paso para eliminarla. Al asumir el poder en 1940, con la promesa de eliminar la influencia de los intereses del azúcar, el líder del Partido Democrático Popular, Luis Muñoz Marín, recurrió a lo que

parecía ser la única otra fuente de recursos apropiada: los funcionarios públicos. Desde entonces y hasta 1957, cuando se introdujo un sistema de subsidio público, los fondos para las campañas del PDP provenían casi completamente de un gravamen regular sobre los funcionarios públicos. Se estableció un sistema de cuotas mediante el cual se esperaba que los empleados donaran hasta el *2,%* de sus salarios al partido. Algunos funcionarios fueron designados como recaudadores, los cuales visitaban a los trabajadores en los días de pago para cobrar; los que no participaban, se encontraban probablemente con que sus carreras sufrían las consecuencias. El sistema adquirió un alto grado de eficiencia y sólo fue eliminado cuando los subsidios públicos a los partidos proporcionaron una alternativa satisfactoria y más justa[9].

El gravamen a los representantes electos difiere del "macing" en cuanto los contribuyentes son activistas de partido cuyo status electo depende directamente de su militancia en él. La introducción de sueldos a los parlamentarios o indemnizaciones ha otorgado a los partidos otro medio de acceso a los fondos públicos. Por lo general, los miembros electos contribuyen con algo para las campañas de sus partidos. Sin embargo, los partidos de la izquierda a menudo instan a sus representantes a contribuir con un porcentaje fijo de sus sueldos. El SPD de Alemania Occidental ha solicitado a sus diputados que contribuyan con hasta el 20%. Los partidos comunistas de Francia e Italia han ido más lejos, al exigir a los miembros de sus facciones parlamentarias a devolver al partido todas sus remuneraciones y a recibir a cambio el equivalente al salario de un experimentado obrero metalúrgico. Algunos como Jasper Shannon perciben esta práctica como antidemocrática, porque el representante electo, en efecto, otorga el control de sus acciones a una maquinaria de partido y no al cuerpo representivo del Estado.

El "toll-gating" es el sistema mediante el cual se usan las concesiones y licencias gubernativas para generar contribuciones regulares a las arcas de los partidos en el poder y comisiones (llamadas ristournes en la provincia de Quebec), que son pagos consistentes en un porcentaje del valor de todos los contratos de gobierno hechos al partido en el poder. Las variaciones de estos esquemas son probablemente los más tradicionales y difundidos de los medios utilizados por los partidos en el gobierno para reforzar sus posiciones financieras. Cientos de comisiones públicas, además de investigaciones y requerimientos judiciales y parlamentarios, han detallado estos procedimientos en diferentes países y no hay necesidad de contar estas historias

[9] Henry Wells, *Government Financing of Political Parties in Puerto Rico* (Princeton: Citizens Research Foundation, 1961), passim.

nuevamente. Basta decir que, en reacción a los escándalos que surgieron de la utilización de estos métodos, se pusieron en ejecución muchas de las reformas debatidas en la próxima sección de este capítulo.

Más siniestra ha resultado la utilización de fondos del servicio secreto para promover la reelección. Esto era común en la Alemania imperial. También existe evidencia de que Sir John A. Macdonald, el primero en ocupar el cargo de primer ministro en Canadá, utilizaba los fondos secretos al alcance de su cargo para mejorar los intereses de su partido. También parece haber algo de verdad en cuanto a que los premiers de la Tercera, Cuarta y Quinta República de Francia y algunos cancilleres en la República Federal Alemana han incurrido en prácticas similares[10].

Los Estados Unidos de América

Para un observador externo, la campaña financiera norteamericana es abrumadora y confusa, tanto por la magnitud de las sumas de dinero reunidas y gastadas como por la variedad de los medios empleados y los grupos e individuos involucrados en el proceso de recolección de fondos. Las dimensiones del problema están implícitas en dos hechos: primero, que más de 500.000 cargos son ocupados mediante elecciones en los Estados Unidos dentro de un ciclo de cuatro años, y segundo, que los gastos a todo nivel en la campaña de 1976 efectuados por los candidatos y partidos, incluyendo a 6.220 comités políticos registrados por las autoridades federales, totalizaron alrededor de US$ 540 millones, lo cual significa un aumento de US$ 115 millones con respecto a 1972, un 80% más que los gastos de la campaña de 1968 y casi cuatro veces los desembolsos efectuados un cuarto de siglo antes, en 1952. No se hará ningún intento aquí de duplicar los esfuerzos de Alexander Heard y Herbert Alexander para resumir y analizar el financiamiento de los partidos en los Estados Unidos[11]. Todo lo que podemos hacer es indicar los imperativos constitucionales que regulan

[10] En Francia, ver R. Kraehe, *Le Financement des partis politiques* (Financiamiento de los partidos políticos) (Paris: Presses Universitaires de France, 1972), pp. 28-29; ver Ulrecht Duebber y Gerard Braunthal, "West Germany", en Richard Rose y Arnold J. Heidenheimer eds., "Comparative Political Finance: A Symposium", *Journal of Politics*, vol. 25, Nº 3, p. 786; para Canadá, ver Norman Ward, *The Public Purse: A study in Canadian Democracy* (Toronto: University of Toronto Press, 1962), pp. 64-68.

[11] Alexander Heard, *The Costs of Democracy* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1960); Herbert E. Alexander, *Money in Politics* (Washington, D.C.: Public Affairs Press, 1972).

ese financiamiento y las evoluciones políticas e institucionales que le dan forma. Entre los primeros destacan la separación constitucional de la autoridad ejecutiva y legislativa y el federalismo; éstos han creado partidos del Congreso y presidenciales, detrás de la fachada de un sistema bipartidista, y un sinnúmero de partidos poco cohesionados a nivel del estado. La débil articulación, además de la erosión de la autoridad de partido a través de los cambios en el proceso de nominación del extendido sistema primario directo, ha puesto énfasis en el candidato individual por cargo, con partidos limitados a proporcionar un sistema cuasi formal para la elección oficial. En el área del financiamiento de la campaña, el efecto es la formación de numerosos comités ad hoc, grupos de familia e intereses organizados. Navegando entre estos comités, están los numerosos grupos de presión ideológica, étnica y regionales, organizaciones empresariales, federaciones y sindicatos, los cuales buscan acceder a la administración e influir en la legislación a cambio de su apoyo. Este sistema financiero, quebrantado como está, entre grupos orientados a partidos, a candidatos y a contribuyentes, debilita aún más la cohesión partidaria y fomenta las disensiones inherentes a la separación norteamericana de los poderes.

REGLAMENTOS Y REFORMAS DEL FINANCIAMIENTO DE LA CAMPAÑA

Los escándalos, una preocupación por la equidad y los elevados costos de la campaña han conducido a la reglamentación contemporánea del financiamiento político y al otorgamiento de subvenciones para cubrir los gastos del partido y de campaña. Se han introducido controles para "limpiar" el proceso político, frenar los altos gastos, reducir la competencia "desleal" y aminorar cualquier influencia indebida de los aportantes en los políticos; se supone que las subvenciones proporcionan una fuente de recursos alternativa para, de esa manera, disminuir la dependencia de los partidos y candidatos de fondos de dudoso origen, y permitir a los modestos pero serios participantes entrar a la competencia electoral.

En muchos países se han hecho esfuerzos para controlar los gastos de elección a través de una ley que exige la información, revisión y divulgación de las finanzas del candidato y del partido, fija topes en los gastos, limita las contribuciones por sobre ciertas cantidades o prohibe erogaciones provenientes de fuentes particulares. Los ingresos y gastos también pueden verse afectados por estatutos que restringen ciertas actividades propias de una campaña; los impuestos y leyes sobre prácticas corruptas pueden o no incentivar las contribuciones. A pesar de que el medio de control predominante es establecido por la ley, también se han utilizado acuerdos voluntarios interpartidos, co-

mo en el caso de la República Federal Alemana para la elección general de 1965. Suiza es el único país que confía en la fuerza dé la costumbre y en las actitudes públicas para mantener los gastos moderados y permitir contribuciones a las campañas sólo de fuentes "aceptables". La tabla Nº 1 presenta un resumen de los controles establecidos por la ley en los financiamientos de campaña, partido y candidato, los cuales han sido puestos en ejecución en países democráticos seleccionados.

Información y divulgación

Una cierta "información" —exigencias para que los partidos y/o candidatos entreguen informes financieros periódicos a funcionarios públicos— es vista generalmente como una necesidad administrativa para la imposición de topes en gastos, para limitar las contribuciones de individuos y grupos y para la asignación de subsidios públicos. También muchos países exigen además "divulgación", a menudo la revelación sistemática de los detalles del partido o financiamiento del candidato, los cuales pasan a estar al alcance del público, incluyendo periodistas y rivales políticos; la divulgación es considerada como un prerequisito para cualquier sistema de control que confía en la autodisciplina. Algunos países van aún más lejos, en efecto, disponiendo que tales antecedentes sean publicados, en algunos casos, en la prensa diaria.

Muchos procedimientos de información están limitados al período oficial de campaña, como en el Reino Unido y miembros más antiguos de la comunidad de habla inglesa, con la excepción de Canadá; estos países, también, generalmente ignoran la existencia de los partidos y hacen caer el peso de la ley sólo en candidatos a nivel local. La exigencia para que los sindicatos británicos (y australianos) reporten las donaciones políticas a la Registrar of Friendly Societies, y que las empresas divulguen dichas contribuciones en sus informes anuales, proporcionan datos disponibles además de los entregados voluntariamente por las organizaciones centrales de partido. Por otra parte, la ley electoral canadiense exige que todos los candidatos y partidos registrados sometan los informes de cuentas debidamente auditados, después de cada campaña (y anualmente en el caso de los partidos), a los funcionarios del distrito electoral designados y al principal funcionario electoral, detallando sus gastos e identificando todas las contribuciones por sobre los 100 dólares con: nombre, cantidad y tipo de donante. Otros regímenes, que proporcionan garantías de financiamiento permanente, beneficios de impuestos o subsidios de elección, también exigen informes anuales a los partidos y grupos que se benefician con dicha ayuda; entre estos países se incluyen Austria, Finlandia, Alemania Occidental, Israel e Italia.

Control Legal del Financiamiento de la Campaña, Partido y Candidato en Países Democráticos Seleccionados.

Información

País	Intervalo	Por	Hacia	De
Australia	Cada campaña	Candidato	Funcionario Electoral	Gastos
Austria	Anual v cada campaña	Partido	Ministro/ Presidente Asam. Legislativa	Contribucio - nes, Gastos
Canadá	Anual y cada campaña	Candidato y Partido.	Funcionario Electoral	Contribucio - nes, Gastos
Dinamarca	Anual	Facción Parlamentaria	Presidente Asam. Legislativa	Cuentas
Finlandia	Anual y cada campaña	Partido	Ministro/ Presidente Asam. Legislativa	Gastos
Francia	Campaña	Candidatos Presidenciales	Comisión	Gastos
Alemania Occ.	Anual y cada campaña	Partido	Presidente Asam. Legislativa	Contribucio - nes, Gastos

FINANCIAMIENTO DE LA CAMPAÑA ELECTORAL

Divulgación	Auditoría de Informes	Publicidad	Límites a Contribuciones	Límites a Gastos	Doctrina de la Agencia (a)	Sanciones
Detalles de Gastos		Inspección Pública		A la cantidad total gastada por candidatos	Sí	
Cantidad de contribuciones, identidad del donante, detalles de gastos	Sí	Inspección Pública, prensa diaria, informes a la legislatura		Por sección		Reducciones de subsidios, y una sanción en impuestos
Cantidad de contribuciones, identidad del donante, detalles de gastos	Sí	Inspección Pública, prensa diaria, informes a la legislatura		A la cantidad total y por sección gastada por candidatos y partidos	Sí	Multas, reducciones de subsidios, reclusión, descalificación
Detalles de Gastos	Sí					
No	No	No	No	Por sección		
Cantidad de contribuciones, identidad del donante	Sí			Por sección		

(Continuación Tabla Nº 1)

		Información		
País	Intervalo	Por	Hacia	De
Irlanda	Cada campaña	Candidato	Funcionario Electoral	Gastos
Israel	Anual y cada campaña	Partido	Comisionado	Contribucio - nes, Gastos
Italia	Anual v cada campaña	Partido	Ministro/ Presidente Asam. Legis- lativa	Contribucio - nes, Gastos
Japón	Anual	Asoc. de Distritos Electorales	Ministro/ Presidente Asam. Legis- lativa	Contribucio - nes, Gastos
Países Bajos	No existen datos			
Nueva Zelanda	Cada campaña	Candidato	Funcionario Electoral	Gastos
Noruega	No existen datos			
Suecia	No existen datos			
Suiza	No existen datos			
Turquía	No existen datos			

Divulgación	Auditoria de Informes	Publicidad	Límites a Contribuciones	Límites a Gastos	Doctrina de la Agencia (a)	Sanciones
		Inspección Pública		A la cantidad total, y por sección	Sí	Multas o reducciones de subsidios, reclusión, descalificación,
Cantidad de contribuciones, detalles de gastos		Informes a la legislatura	A la cantidad y a la fuente	A la cantidad total gastada por los partidos		Multas o reducciones de subsidios
Cantidad de contribuciones, identidad del donante	Sí	Prensa diaria, informes a la legislatura	A la fuente			Multas o reducciones de subsidios, reclusión
Cantidad de contribuciones	Sí		A la cantidad y a la fuente y	A la cantidad total por sección		
Detalles de Castos				A la cantidad total		Multas o reducciones de subsidios
			A la fuente			

(Continuación Tabla Nº 1)

		Información		
País	Intervalo	Por	Hacia	De
Reino Unido	Cada campaña	Candidato	Funcionario Electoral	Contribuciones, Gastos
Estados Unidos	Anual y cada campaña	Candidato, partido, comité político	Comisión	Contribuciones, Gastos
Venezuela	No existen datos			

Nota: Estas tablas tratan de facilitar las comparaciones y no deberían tomarse como definitivas o exhaustivas. Por cierto, la utilización de encabezados ampliamente aplicables a ítemes abreviados, desde luego excluye cualquier cuenta detallada de los planes característicos de cada sistema. Se deja una columna en blanco cuando la característica señalada no se encuentra en un país determinado, cuando el autor no ha podido averiguar si se encuentra o cuando una característica pudiere ser más engañosa que útil (por esto, aunque las penas teóricas por infringir los reglamentos de financiamiento en Francia incluyen multas, reducciones de subsidios y reclusión, la columna "Sanciones" ha sido dejada en blanco para Francia, debido a que estas penas generalmente no se aplican).

Divulgación	Auditoría de Informes	Publicidad	Límites a Contribuciones	Límites a Gastos	Doctrina de la Agencia (a)	Sanciones
Detalles de Gastos		Informes a la legislatura	No	A la cantidad total gastada por los candidatos	Sí	Multas, reclusión, descalificación
Cantidad de gastos, identidad del donante, detalles de gastos	Sí	Inspección pública, informes a la legislatura	A la cantidad total y a la fuente	A la cantidad total si el candidato acepta fondos públicos		Multas o reducciones de subsidios, reclusión

(a) Los países que siguen la tradición británica exigen que los candidatos y, cuando así está estipulado, los partidos nombren agentes oficiales que se hagan responsables de la recaudación y gastos de todos los fondos en el período de campaña formal. Estos agentes deben autorizar todos los gastos, y quedan legalmente expuestos y sujetos a multas o reclusión por cualquier violación de las cláusulas financieras de las leyes electorales.

Fuente: Documentos públicos y fuentes secundarias disponibles a fines de 1979.

La ley electoral norteamericana, que hace mayor hincapié en restricciones a la publicidad, dispone de algunos de los más elaborados procedimientos de información tanto a nivel federal como estadual. De acuerdo al Federal Election Campaign Act de 1974, los candidatos deben establecer un comité central de campaña a través del cual todas las contribuciones efectuadas a su favor deben ser informadas. Se deben designar depositarios bancarios específicos, que deben recibir y pagar todos los dineros. Detalladas y completas declaraciones de contribuciones y gastos deben someterse trimestralmente a la Comisión Federal de Elecciones, diez días antes y treinta días después de cada elección, a menos que durante ese período se haya recibido o gastado una cifra inferior a mil dólares; se necesitan informes anuales en períodos durante los cuales no se realicen elecciones. Las donaciones de mil dólares o más obtenidas dentro de los quinces días de votación deben ser reveladas a la F.E.C. en cuarenta y ocho horas. Cualquier organización que gaste fondos o actúe de tal manera que influya en una elección, se debe presentar como un comité político; de la misma manera, las personas que gasten o contribuyan con más de cien dólares en una forma que no sea a través de un candidato o comité deben presentar informes.

En agudo contraste, los legisladores en Noruega y Suecia han rehusado imponer procedimientos de información respecto a los competidores políticos, apoyándose en que éstos constituyen una potencial violación al derecho a la privacidad de los votantes, al secreto de sufragio y a los derechos de autonomía interna y libertad de interferencia de los partidos. La Comisión Gubernamental Sueca sobre Financiamiento de Partido de 1951 puso objeciones adicionales: la divulgación de los nombres de los donantes puede llevar a persecuciones políticas o trato preferencial; los partidos que dependan de las erogaciones de la militancia se verían menos afectados que aquellos que dependan de contribuciones individuales o empresariales, razón por la cual se debe fomentar la formación de organizaciones de patrocinio o de fachada para ocultar recursos; y los pequeños partidos encontrarían los costos de contabilidad extremadamente onerosos.

Limitaciones en las contribuciones

La preocupación por la limpieza del proceso electoral más que por los costos, ha sido el motivo principal para imponer restricciones en las fuentes de ingreso del partido y candidato. En un esfuerzo por ampliar la base de apoyo financiero y reducir la dependencia de personas y grupos adinerados, se han establecido límites en la magnitud de las contribuciones. Estos límites son excepcionales, pero se han impuesto en Estados Unidos, a nivel federal y estadual, en Puerto Rico, la provincia canadiense de Ontario, Nueva Zelanda y Japón; sin embargo, se

debería señalar que estas limitaciones son fáciles de evadir y a la larga son escasamente efectivas. Más comunes son las restricciones impuestas a fuentes especiales, tales como las contribuciones de funcionarios públicos y que incluyen prohibiciones a donaciones empresariales en Estados Unidos, Argentina y las provincias canadienses de Quebec y Manitoba. Austria limita las donaciones de organizaciones industriales mediante impuestos a una tasa del 35 por ciento. Las contribuciones directas a partidos y candidatos provenientes de los sindicatos también están prohibidas en Quebec y Estados Unidos o limitadas, como en el Reino Unido, en donde los miembros pueden elegir pactar su cuota de afiliación con el partido Laborista. En Italia, a las corporaciones públicas —las compañías y corporaciones estatales en las cuales el Estado tiene el 20 % o más de las acciones, ya sea directa o indirectamente— se les prohibe contribuir a los fondos de partidos. El estado norteamericano de Florida prohibe las contribuciones provenientes de personas poseedoras de patentes alcohólicas o licencias para celebrar carreras deportivas y a quienes manejan empresas de servicios básicos u otras concesiones públicas. Intereses extranjeros o no establecidos no pueden donar fondos para campañas en Suecia, Estados Unidos y la provincia de Ontario. La limitación más trascendente ha sido impuesta en Quebec, la cual permite contribuciones a partidos y candidatos sólo de personas habilitadas para votar bajo las leyes electorales de esa provincia. Sin embargo, dichas limitaciones son fácilmente evadidas mediante la utilización de prét-noms, subsidiarias locales y organismos de fachada, según sea necesario. Dichas restricciones también fomentan la formación de organizaciones de acción paralela y de educación del votante, registro y campañas de persuasión destinadas a apoyar a partidos o candidatos en particular.

Límites en gastos

Las limitaciones de gastos son más comunes que las restricciones a los ingresos y, en general, han sido acordadas en un intento por mantener bajos los costos. En muchos casos, los límites en los gastos del candidato y del partido se aplican sólo durante el período de campaña electoral. Los más comunes son las cláusulas legales que fijan las cantidades máximas que los partidos y candidatos pueden gastar en un determinado período. Además, se pueden imponer algunos límites parciales mediante restricciones a actividades particulares; éstos difieren de las prohibiciones dirigidas a eliminar algunas malas conductas electorales, que es la intención de la legislación sobre prácticas corruptas.

Los países que imponen límites legales en los gastos de los candidatos durante el período de elección incluyen al Reino Unido, Canadá y muchas de sus provincias, Australia, Nueva

Zelanda, Japón y las Filipinas; en efecto, en Estados Unidos las decisiones de la Corte Suprema han circunscrito dichos límites a los candidatos presidenciales que acepten financiamiento público. La ley británica no toma conocimiento de las actividades electorales de los partidos, excepto cuando éstas se puedan atribuir al esfuerzo de campaña de un candidato en particular. Por otra parte, el Reino Unido ha impuesto una drástica restricción de los gastos eleccionarios de candidatos locales. Los límites fueron impuestos por primera vez en 1854, y desde entonces han sido revisados y ajustados regularmente en 1868, 1883, 1918, 1969 y posteriormente. En la campaña de 1979 a cada candidato se le permito un gasto máximo de £ 1.750, más 2 peniques por cada elector en distritos rurales o de condado, o 1,5 peniques por cada elector en distritos urbanos o con representación parlamentaria, durante el período formal de elecciones. Australia y Nueva Zelanda han seguido el modelo británico a este respecto. Sin embargo, el hecho lamentable es que estos sistemas han conducido a una creciente evasión debido a una carencia de realismo en cuanto a los gastos permitidos y a un rechazo anacrónico para encararse con el rol de los partidos en el proceso electoral. El sistema japonés, el cual también se centra en el candidato, es aún más irreal. La ley filipina restringe los gastos del candidato al emolumento de un año para el cargo aspirado, pero la costumbre de "comprar" votos simplemente hace que los controles sean irrisorios. La ley federal canadiense y numerosas leyes provinciales imponen límites de gastos globales a los partidos y candidatos durante el período de campaña. Los gastos permitidos a nivel de distrito electoral están determinados por una escala flexible o fija, de acuerdo al número de votantes idóneos en el distrito electoral; los gastos de partido durante una campaña nacional o provincial están fijados en una suma específica o tantos centavos multiplicados por el número total de votantes, en conjunto con los escaños a los cuales el partido presenta candidatos. Se debería señalar que en Canadá sólo los partidos y candidatos pueden efectuar gastos de elección durante el período de campaña formal. En Israel, los partidos en campaña no pueden gastar legalmente más del 30 por ciento de las sumas que se les han autorizado bajo el esquema nacional de subsidio estatal. Por otra parte, Francia, los países escandinavos y Alemania Occidental, entre otros, no hacen intentos por imponer límites en los gastos totales de los partidos y candidatos o grupos de acción paralela durante las campañas eleccionarias. Austria tiene un esquema único, el cual exige que cada partido publique un presupuesto de gastos planeados antes de cada campaña, al cual debe dar cumplimiento, a riesgo de sufrir una reducción del donativo público al que, por otra parte, tendría derecho.

Entre las más importantes limitaciones parciales de gastos se encuentran las restricciones que se han impuesto a la utili-

zación de radioemisoras y otros medios de avisaje en algunas legislaciones. La ley federal canadiense restringe todos los avisos de elección y limita la cantidad total de tiempo, de los cuales pueden disponer todos los partidos registrados en cualquier radioemisora o canal de televisión, a seis horas y media durante las últimas cuatro semanas de la campaña. La provincia de Ontario impone un límite muy generoso de veinticinco centavos por votante a las sumas que pueden ser gastadas en avisos durante una campaña por un partido provincial y por un candidato de distrito. Israel ha impuesto limitaciones en el tamaño de los posters y carteles. Australia ha intentado un control indirecto, al exigir informes de todos los gastos de avisaje en los periódicos.

Ejecución de las leyes

La efectividad de las medidas de control reseñadas en las páginas anteriores depende finalmente de las actitudes de los que ejecutan las leyes, sin importar cuáles puedan ser las sanciones formales. Un examen superficial de la experiencia de los países sometidos a revisión revela que, aparte de las graves ofensas que incluyen fraudes y sobornos —los escándalos nacionales como el de Watergate en Estados Unidos, el Rivard en Canadá, o el soborno de funcionarios por las multinacionales en Italia y Japón—, las violaciones de las leyes de gastos electorales atraen el interés público en forma sólo espasmódica. Si acaso éste es el resultado de un cinismo penetrante o simplemente de la apatía, es problema para un sicólogo político; basta decir que la artificialidad y la carencia de realismo de algunas de las medidas pueden contribuir mucho a ese resultado.

FINANCIAMIENTO PUBLICO

La Tabla Nº 2 presenta un resumen de los diversos métodos de apoyo financiero público utilizados en algunos países democráticos. En un esquema similar, el autor detalla tres categorías de apoyo público para el financiamiento de las campañas y las actividades eleccionarias —subvenciones directas, donativos específicos o servicios, y subsidios indirectos—, que a menudo aparecen en combinación [12].

[12] Khayyam Z. Paltiel, "Public Financing Abroad: Contrasts and Effects", en Michael J. Malbin, ed., *Parties, Iterest Groups, and Campaign Finance Laws* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1980), pp. 354-70.

Tabla Nº 2

Subsidios Públicos a Partidos y Candidatos en Países Democráticos Seleccionados, 1979

País	*Subsidios Directos*			Donativos Específicos o Servicios	Subsidios Indirectos
	Receptor	Intervalo	Bases (a)		
Australia	No hay subsidios directos			Radiodifusión	
Austria	Partidos, grupos parlamentarios		Por voto	Carteles, radiodifusión, votos impresos, fundaciones de partido, prensa y publicaciones, organizaciones femeninas y juveniles, educación e información	
Canadá	Candidatos (b), grupos parlamentarios	Elección	Por voto	Radiodifusión, registro del votante	Créditos tributarios
Dinamarca	Grupos parlamentarios	Anual	Por escaño	Radiodifusión, prensa y publicaciones, organizaciones femeninas y juveniles	
Finlandia	Partidos	Anual	Por escaño	Carteles, radiodifusión, prensa y publicaciones, organizaciones femeninas y juveniles	

(Continuación Tabla Nº 2)

País	*Subsidios Directos*			Donativos Específicos o Servicios	Subsidios Indirectos
	Receptor	Intervalo	Bases (a)		
Francia	Candidatos presidenciales	Elección		Radiodifusión, carteles, votos impresos, prensa y publicaciones	Comisiones de sueldos de diputados
Alemania Occidental	Partidos, grupos parlamentarios	Elección	Por escaño, por voto	Radiodifusión, fundaciones de partido, organizaciones femeninas y juveniles, educación e información	Deducciones tributarias, comisiones de sueldos de diputados
Irlanda	No hay subsidios directos			Radiodifusión	
Israel	Partidos, grupos parlamentarios	Anual, cada elección	Por escaño, por voto	Radiodifusión, transporte	
Italia	Partidos, grupos parlamentarios	Anual, cada elección	Por voto	Radiodifusión, organizaciones femeninas y juveniles, educación e información	Comisiones de sueldos de diputados
Japón	Candidatos	Cada elección		Carteles, radiodifusión, avisos electorales, transporte	

(Continuación Tabla Nº 2)

País	*Subsidios Directos*			Donativos Específicos o Servicios	Subsidios Indirectos
	Receptor	Intervalo	Bases (a)		
Países Bajos	Grupos parlamentarios	Anual	Por escaño	Radiodifusión, fundaciones de partido, organizaciones femeninas y juveniles	Deducciones tributarias
Noruega	Partidos, grupos parlamentarios	Anual	Por escaño	Radiodifusión, costos de nominación	
Suecia	Partidos, grupos parlamentarios	Anual	Por escaño, por voto	Radiodifusión, prensa y publicaciones, organizaciones femeninas y juveniles	
Suiza	No hay subsidios directos				
Turquía	Partidos	Anual	Por voto		
Reino Unido	Grupos parlamentarios	Anual		Radiodifusión, correo, uso de locales públicos	

(Continuación Tabla Nº 2)

País	*Subsidios Directos*			Donativos Específicos o Servicios	Subsidios Indirectos
	Receptor	Intervalo	Bases (a)		
Estados Unidos	Candidatos en elecciones presidenciales y en primarias	Elección	Donación equivalente en primarias, suma fija en elecciones (c)	Costos de nominación, correo; la mayoría de los Estados pagan el registro del votante y los votos	Créditos tributarios, deducciones tributarias
Venezuela	Partidos	Elección	Por voto	Radiodifusión, avisos electorales	

Nota: Esta tabla trata de facilitar las comparaciones y no debería tomarse como definitiva o exhaustiva. Por cierto, la utilización de encabezados ampliamente aplicables e ítemes abreviados, desde luego excluye cualquier cuenta detallada de los planes característicos de cada sistema. Se deja una columna en blanco cuando la característica señalada no se encuentra en un país determinado, cuando el autor no ha podido averiguar si se encuentra o cuando una característica pudiere ser más engañosa que útil.

(a) "Por escaño", monto del subsidio determinado sobre la base de escaños ganados; "por voto", monto del subsidio determinado sobre la base ya sea de votos recibidos o de votantes idóneos.

(b) En Canadá, los candidatos pueden asignar sus indemnizaciones a su organización patrocinadora nacional de partido.

(c) De fondos destinados por los contribuyentes.

Fuente: Documentos públicos y fuentes secundarias disponibles a fines de 1979.

Subvenciones directas

Se pueden distinguir tres formas de asistencia directa a los partidos y candidatos: asignaciones a comités parlamentarios, subvenciones de mantenimiento permanente y subsidios de campañas. En muchos casos, esta asistencia va dirigida directamente a los partidos, excepto cuando las elecciones se centran en candidatos locales o en la elección directa de presidentes de la nación. Once países otorgan asignaciones anuales a grupos parlamentarios de los partidos; en los casos de Noruega, Dinamarca, Suecia y Finlandia, éstas constituyen la principal ayuda para los partidos, especialmente los dos últimos países, las cuales incluyen sumas sustanciales para el mantenimiento organizacional. En Argentina, Israel, Italia, Venezuela y Quebec se pagan anual o mensualmente subvenciones de mantenimiento separadas. En Canadá y muchas de sus provincias, Alemania Occidental, Israel, Italia, Japón, Venezuela, Puerto Rico y Costa Rica se otorgan subsidios de campaña mediante anticipos o reembolsos de gastos permisibles. Canadá y sus provincias, generalmente efectúan reembolsos a los candidatos que obtienen cierto porcentaje mínimo del voto popular emitido en sus distritos electorales. Alemania Occidental y Puerto Rico garantizan las subvenciones a partidos, de acuerdo a su participación en el voto popular; a la vez, los pagos son escalonados durante el período interelecciones, con el objeto de proporcionar asistencia de mantenimiento regular. Algunos basan el subsidio en el número de escaños ganados por los respectivos partidos en la asamblea legislativa. En Estados Unidos el gobierno federal no subsidia las campañas del Congreso, pero ayuda a costear los gastos de las elecciones primarias y presidenciales. Bajo un sistema de "Igualación del donativo", los candidatos a las primarias que cumplen con ciertos requisitos reciben un subsidio igual a la suma que han reunido en forma particular, con un límite de 250 dólares por contribución. Además, el gobierno dona sumas determinadas por la ley, que se van reajustando, a los principales partidos para sus convenciones de nominación nacional y habilitar a los candidatos presidenciales en sus campañas. La suma total disponible para estos subsidios es determinada por los contribuyentes, cada uno de los cuales tiene la opción de destinar 1 dólar de sus impuestos federales para este propósito. Sin embargo, como lo ha señalado Ranney, el financiamiento federal de las campañas presidenciales ha socavado aun más el ya débil sistema de partidos de Estados Unidos [13].

[13] Austin Ranney, "The Impact of Campaign Finance Reforms on American Presidential Parties" (Paper preparado por la Conferencia sobre Dinero Político y Reforma Eleccionaria: Perspectivas Comparativas. University of Southern California, Los Angeles, December 10, 1977).

Donativos y servicios específicos

En contraste con los donativos generales directos, los específicos están creados en un intento por satisfacer necesidades y costos particulares, tales como: programas en radioemisoras, correo y telecomunicaciones, afiches, papeles (incluyendo votos), locales de reunión, oficinas de prensa e información, nominaciones, agrupaciones femeninas y juveniles, fondos partidarios de investigación, educación y registro del votante, todo lo cual es a menudo pagado completamente por el Estado. En todos los lugares donde las radioemisoras son un servicio público o un monopolio controlado por el Estado, a los partidos y/o candidatos se les garantiza un tiempo de transmisión, ya sea igual o proporcional. En Canadá, a nivel federal, el Estado también paga la mitad del costo del tiempo de radioemisión que se les permite utilizar a los partidos registrados durante el período de la campaña en estaciones y redes públicas y privadas. Cuatro países proporcionan los materiales y espacio para carteles o hacen frente a sus costos. Varios proporcionan papeles para votos. Noruega ayuda a cubrir los costos de las reuniones de nominación de partido si se cumplen ciertas condiciones, y la ley norteamericana otorga asistencia para cubrir los costos de campaña de las primarias presidenciales. Aparte del tiempo gratis en radio, la única ayuda proporcionada a los candidatos británicos es un correo gratis y un también gratis acceso a locales de reunión en edificios públicos. Muchos países, aparte de Estados Unidos, cubren el costo total del registro del votante; en Canadá, a nivel federal y en algunas provincias, el pago de empadronadores designados por el partido es una insignificante fuente de patrocinio financiero para los candidatos de los principales partidos a nivel local. En Europa, muchos países dan ayuda a las secciones de los partidos establecidos que tengan relación con la prensa, las publicaciones, la educación, la información, las mujeres y la juventud. Los ejemplos más significativos de dicha ayuda son las considerables sumas de dinero proporcionadas por diversos ministerios de Alemania Occidental a las cuatro principales fundaciones afiliadas a los más importantes partidos alemanes, las cuales son utilizadas para su trabajo nacional e internacional[14].

El mejor resumen de las disposiciones legales en financiamiento público es el de Herbert E. Alexander, *Financing Politics: Money, Elections, and Politica! Reform,* 2ª ed. (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1980).

[14] Para un estudio más detallado de las fundaciones alemanas, ver Hennin von Vierrege, *Parteistiftungen: Schriftenreihe zum Stiftungswesen* (Fundaciones de partidos: serie de publicaciones acerca de la naturaleza de las fundaciones, vol. 11 (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1977).

Originalmente creadas para perpetuar el recuerdo y las enseñanzas de distinguidos líderes políticos de filiación socialista, liberal y conservadora —Friedrich Ebert (SPD), Friedrich Naumann (FDP), Konrad Adenauer (CDU) y Hanns Seidel (CSU)—, las fundaciones se transformaron, acatando la decisión de 1966 de la Corte Constitucional de Alemania Occidental, la cual limitó la subvención pública de los partidos políticos a solamente los costos de elección. El Stiftungen permitió un canal autorizado legalmente, a través del cual los fondos del gobierno podían seguir llegando a los partidos en apoyo a sus funciones de investigación, información y educación cívica. Las fundaciones sirven como las escuelas del partido e institutos de entrenamiento, preparan materiales ideológicos, y llevan a cabo sondeos y otras investigaciones para sus patrocinadores, quienes pueden disponer fácilmente de equipos de mano de obra especializada en el planeamiento y la implementación de sus estrategias de campaña. Las fundaciones reciben cierto apoyo monetario de amigos, negocios, sindicatos, cooperativas y empresas controladas por el partido. Sin embargo, la mayor parte de sus fondos proviene de los presupuestos del Centro Federal de Educación Política, Ministerio Alemán de Asuntos Internos, Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Cooperación Económica; las asignaciones se otorgan mediante acuerdos entre partidos en proporción al número y participación de los votos populares obtenidos por sus respectivos patrocinadores en la anterior elección general federal. En el ámbito internacional, las fundaciones llevan a cabo proyectos de desarrollo comunitario en países subdesarrollados de Asia, África y Latinoamérica, organizando programas de autoasistencia, cooperativas y sindicatos socialistas o cristianos cuando la situación lo permite, preocupándose de coordinar sus actividades y eliminar las duplicaciones. Las fundaciones trabajan estrechamente unidas con las internacionales de sus partidos patrocinantes, y buscan estimular la formación y crecimiento de contrapartes en países como Portugal, España, Grecia e Italia, mediante asistencia similar a la proporcionada por los socialistas alemanes a partidos de su misma ideología en Francia y Escandinavia. Las fundaciones Ebert y Adenauer mantienen una extensa red de oficinas en Europa del sur, así como también corporaciones de enlace en América del norte y otros lugares. La envergadura misma de estos esfuerzos ha suscitado comentarios. Como escribí por ahí, "surgen importantes preguntas, primero, en cuanto a la conveniencia de estas actividades, y segundo con respecto a la identificación del partido y el Estado cuando las fundaciones llevan a cabo proyectos utilizando recursos sujetos directa e indirectamente al control del gobierno (alemán)"[15].

[15] Paltiel, "Public Financing Abroad", p. 363.

Subsidios indirectos

Los créditos tributarios y las deducciones tributarias para la campaña y otros propósitos son una manera de ayuda indirecta a partidos y candidatos. Están disponibles a nivel federal y provincial en Canadá, Alemania Occidental, los Países Bajos, Noruega y Estados Unidos. En algunos partidos de izquierda, la costumbre de exigir que los legisladores entreguen parte de sus sueldos o indemnizaciones para los proyectos del partido, también puede ser considerada como una muy indirecta forma de apoyo público.

El impacto provocado por los controles y subsidios

Los controles y las subvenciones públicas han sido establecidos para contener la indignación ciudadana ante las más egregias prácticas financieras de partidos y candidatos, y como reacción a las presiones de reformadores que desean reducir los costos de las campañas y promover la honestidad y los principios liberales de justicia e igualdad de oportunidades. Las medidas se han justificado basándose en que la corrupción socava la estabilidad, integridad y legitimidad del régimen político; que el desigual acceso a los fondos de campaña y la dependencia de recursos clandestinos e intereses sectoriales constituyen una amenaza para los valores democráticos, y que se deben frenar o subvencionar los altos costos, debido a que ellos impiden una efectiva participación popular en el proceso electoral.

Muchas de las reformas analizadas en las páginas anteriores han contribuido a alejar el misterio que rodea a los aspectos monetarios de la política. Pero existe poca evidencia de que los costos hayan sido limitados o reducidos. Tampoco parece que los planes de subsidio hayan promovido una mayor participación popular, o facilitado la entrada de nuevas agrupaciones a la palestra electoral. No obstante, algunos estudios han demostrado que los controles han ido generalmente en beneficio de los que van a la reelección y de los partidos establecidos, y que han fomentado los procesos internos de centralización y burocratización. Existen evidencias en Canadá, Alemania Occidental, Suecia, Finlandia, Austria e Italia, que indican un crecimiento sustancial en el staff pagado de las organizaciones de partido a raíz de la existencia de subsidios públicos. Las técnicas de campaña son cada vez más sofisticadas, pero la creciente dependencia de la experiencia profesional ha disminuido el nivel medio de los líderes y ha reducido a los militantes a tareas rutinarias. La variedad y complejidad de los procedimientos exigidos para acatar los controles ha expandido el rol de los funcionarios pagados de los partidos y fortalecido la tendencia hacia la burocratización. Las experiencias de Finlandia, Italia, Alemania Occidental, Austria y Canadá, en general de-

muestran que los controles y subsidios robustecen las organizaciones centrales de partido respecto de los partidos locales y refuerzan la posición de los grupos dominantes dentro del liderazgo contra *las* facciones minoritarias y sus cabecillas.

Esta tendencia se ve contrarrestada en donde los órganos de partidarios locales y regionales tengan acceso directo e independiente a los fondos de financiamiento público, como lo hacen en Suecia, o donde los candidatos a nivel local o nacional reciben apoyo directo, independiente de los canales centrales del partido. El federalismo también reduce la dependencia de las regiones del centro, proporcionando una fuente de apoyo y alternativa proveniente de los tesoros provinciales o de cada estado. La autonomía del partido provincial o local también puede fomentarse mediante reglamentos tales como los vigentes en algunas provincias canadienses, que prohiben o limitan severamente los traspasos intrapartidos del nivel federal a provincial o de una a otra provincia. En Estados Unidos el énfasis en candidatos individuales ha contribuido a desgastar la cohesión interna del partido. Mientras que en Canadá el crecimiento de los subsidios provinciales y los proyectos de control han debilitado los ya frágiles lazos entre los partidos federales y los provinciales.

Los controles y subsidios se inclinan a favor de los que están en el poder y los partidos que han obtenido representación en la asamblea legislativa. Al examinar sus efectos, encontramos que el contraste principal no está entre los grandes y pequeños partidos o candidatos independientes en la palestra electoral, sino que entre los que están "dentro" y los que están "fuera", sin tomar en cuenta la orientación ideológica. Más que promover la apertura, la legislación, las limitaciones para recibir subvenciones y la estructuración de entes reguladores, tienden a imponer coacciones sobre la formación de nuevos grupos políticos y su participación durante el proceso electoral; en Estados Unidos las leyes favorecen claramente a los que están en el poder. Su impacto combinado sugiere que un cuarto motivo sirve de fundamento para su establecimiento; específicamente, el deseo de los legisladores de estabilizar el sistema de partidos y afianzar la posición electoral de grupos consolidados. El resultado ha sido la cristalización de las relaciones externas e internas de los partidos, la creciente rigidez del sistema de partido y la menor capacidad de reacción ante grupos sociales emergentes y las nuevas exigencias políticas. La consecuencia bien puede ser la verdadera alienación de las virtudes del proceso electoral que las reformas supuestamente debían evitar [16].

[16] Para un análisis más detallado de los problemas planteados en esta sección, ver Khayyam Z. Paltiel, "The Impact of Election Expenses Legislation in Canadá, Western Europe, and Israel", en Herbert E. Alexan-

Al principio de su magistral estudio del dinero en la política. Alexander Heard señalaba:

"Como todos los que participan en la política, aquellos que proveen y utilizan dineros de la campaña pueden, y a menudo lo hacen, emplear su influencia política. La influencia, en su más amplio sentido, es esencial para el gobierno representativo. La sensibilidad de los políticos hacia factores que afecten el resultado de las elecciones es la fuente del gobierno responsable y sensible. Los políticos están tan alertas a las contribuciones financieras para su éxito como a otros tipos de ayuda. Un más profundo entendimiento de los medios para obtener dinero político significa un mayor entendimiento del gobierno representativo ...

"Los partidos políticos funcionan como órganos de conexión que unen al gobierno con el resto de la sociedad. Ellos son la principal forma de organización intermedia que vincula al ciudadano y sus grupos especializados con los foros de adopción de decisiones del gobierno. En sí, los partidos políticos otorgan complejos y sensitivos canales, a través de los cuales se expresan los intereses y buscan representación en el gobierno. Estos canales son frecuentemente sutiles e indirectos transmisores de las exigencias, puntos de vista e ideales de los ciudadanos afectados. Pero no sólo sirven como conductos reguladores de las presiones políticas; también actúan como cedazos que separan los asuntos importantes de aquellos que son prescindibles y que arbitran entre exigencias antagónicas.

"Los procesos de financiamiento político constituyen un conjunto de mecanismos mediante los cuales se adquiere la representación política"[17].

El remanente de una obsoleta ideología individualista tiende a ocultar el hecho de que el caudal de fondos al sistema de partidos refleja la estructura social y económica de la sociedad. En una cada vez más compleja y diferenciada sociedad industrial existe una tensión constante entre los intereses de los grupos organizados, que poseen la mayor parte de los recursos técnicos, materiales y monetarios necesitados por los partidos, y el principio "un hombre, un voto", en el cual subyacen los sistemas democráticos. Las restricciones legales por sí solas no van a eliminar las exigencias de grupo ni reducir las necesidades de los partidos. El conflicto es en sí la materia constitutiva misma de la política democrática.

der, ed. *Political Finance* (Beverly Hills and London: Sage Publications, 1979), pp. 15-39.

[17] Heard, *Costs of Democracy*, pp. 11-12.

Bibliografía

Alexander, Herbert E. *Financing Politics: Money, Election, and Political Reform.* Segunda edición, Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1980.

————. *Financing the 1976 Election.* Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1979.

Alexander, Herbert E., editor. *Political Finance.* Beverly Hills and London: Sage Publications, 1979.

Campana, André. *L'argent secret: le financement des partis politiques* (Dinero secreto: financiamiento del partido político). París: Arthaud, 1976.

Heard, Alexander. *The Costs of Democracy.* Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1960.

Heidenheimer, Arnold J., editor. *Comparative Political Finance: The Financing of Party Organizations and Election Campaigns.* Lexington: D. C. Heath, 1970. (Contiene capítulos sobre Alemania Occidental, Gran Bretaña, Escandinavia, Estados Unidos, Canadá, Asia y Latinoamérica).

Heidenheimer, Arnold J. y Langdon, Frank C. *Business Associations and Financing of Political Parties: A Comparative Study of the Evolution of Practices in Germany, Norway and Japan.* The Hague: Martinus Nijhoff, 1968.

The Houghton Report. *Report of the Committee on Financial Aid to Political Parties, Cmd. 6601.* London: Her Majesty's Stationery Office, 1976.

Leonard, Dick. *Paying fo Party Politics: The Case for Public Subsidies.* Broadsheet, vol. 41, N° 555. London: Political and Economic Planning, 1975.

Malbin, Michael J., editor. *Parties, Interest Groups, and Campaign Finance Laws.* Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1979.

Overracker, Louise. *Money in Elections.* New York: Macmillan, 1932.

Paltiel, Khayyam Z. "Canadian Election Expense Legislation: Recent Developments". En Party Politics in Canadá, editado por H. G. Thorburn, 4ª edición, Scarborough, Ont.: Prentice-Hall, 1979.

————. *Party, Candidate, and Election Finance: A Background Report.* Ottawa: Ministry of Supply and Services, 1977.

————. *Political Party Financing in Canadá.* Toronto: McGraw-Hill, 1970.

Paltiel Khayyam Z. Committee on Election Expenses. *Studies in Canadian Party Finance,* Ottawa: Queen's Printer, 1966.

Pollock, James K. *Money and Politics Abroad.* New York: Alfred Knopf, 1932.

————. *Report of the Committee on Election Expenses.* Ottawa: Queen's Printer, 1966.

Rose, Richard y Heidenheimer, Arnold J., editores. "Comparative Political Finance: A Symposium". Un número especial del *Journal of Politics* 25:3, pp. 643-811.

Schleth, Uwe. *Partei Finanzierung* (Financiamiento del partido). Meisenheim: Hain, 1972.

Valitutti, Salvatore y Ciaurro, Gian Franco. *Contro il finanziamento publico dei partiti* (Contra el financiamiento de los partidos). Rome: Bulzoni Editore (¿1975?).

Von Vierrege, Henning. *Parteistiftungen: Schriftenreihe zum Stiftugswesen* (Fundaciones de partido: serie de publicaciones sobre la naturaleza de las fundaciones), vol. 11. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1977.

Sistemas Electorales Parlamentarios Alternativos: Un Análisis para Chile *

Carolina Ferrer
Jorge Russo

En este estudio empírico, los autores intentan aportar nuevos elementos a la presente discusión sobre sistemas electorales parlamentarios. Para esto toman las elecciones parlamentarias ordinarias de diputados de los años 1961, 1965, 1969 y, bajo varios supuestos, estudian cuál habría sido la composición de la Cámara de Diputados si se hubiesen aplicado distintas fórmulas electorales. El trabajo no tiene un propósito de predicción, sino que persigue ejemplificar empíricamente para Chile el problema de la relación entre sistema electoral y fragmentación partidaria.

Los sistemas electorales son procedimientos matemáticos que relacionan los votos obtenidos en las elecciones por los partidos con los asientos del Parlamento en disputa. En este trabajo se aplican diferentes fórmulas electorales a las elecciones parlamentarias ordinarias de diputados de los años 1961, 1965 y 1969. Luego las composiciones del parlamento generadas por los distintos sistemas electorales se clasifican de acuerdo a dos criterios: el de fragmentación y el de proporcionalidad.

Al analizar estos ejercicios se supone que los actores políticos no reaccionan ante los cambios en la fórmula electoral empleada, por lo cual los resultados hipotéticos expuestos no tienen valor predictivo. Sin embargo, el diseño de casos imaginarios de este tipo constituye un paso necesario en la predicción de las estrategias, alianzas, partidos y, en general, prefe-

* Agradecemos los valiosos comentarios de Juan Andrés Fontaine, María Teresa Miranda, Juan Yrarrázaval y Arturo Fontaine Talavera. Los errores que pueda contener el texto son de responsabilidad de sus autores.

rencias políticas que el cambio en el sistema electoral tiende a provocar.

En la sección A se describen los sistemas electorales empleados en el estudio; en la sección B se plantean los criterios de clasificación que se utilizan; en la sección C se explica la metodología y luego, en la sección D, se comentan brevemente algunos de los resultados que posteriormente se presentan en cuadros y gráficos.

A. Descripción de los sistemas electorales aplicados

Existe una extraordinaria variedad de maneras para transformar los deseos del electorado, expresado a través de los votos, en una cámara de representantes. En general, estas se pueden agrupar en dos grandes categorías: los sistemas pluralistas y y los sistemas de representación proporcional. Los sistemas pluralistas consisten en elegir un solo representante por distrito electoral mientras que en los sistemas de representación proporcional se elige más de un representante por agrupación.

En este análisis empírico se utilizan dos sistemas electorales, el sistema D'Hondt y el sistema de mayorías simples, variando el número de representantes. Resultan de este modo nueve diferentes fórmulas electorales de las cuales dos son del tipo pluralista y las siete restantes son asimilables a sistemas electorales de representación proporcional [1].

A continuación se explica en qué consiste la fórmula que se utilizó en Chile hasta el año 1973, y luego se plantean los sistemas electorales alternativos empleados en el estudio.

1. Sistema electoral chileno vigente hasta 1973

El sistema chileno era un sistema de representación proporcional desarrollado por el belga Victor D'Hondt a fines del siglo XIX. El método D'Hondt es también conocido como el sistema de la "cifra repartidora" o "cuociente electoral".

Para las elecciones de senadores, diputados y regidores cada partido político presentaba una lista en la que podían incluir los nombres de tantos candidatos como vacantes debían llenarse en cada agrupación. Una vez ocurrida la votación, en cada lista se sumaban los votos individuales obtenidos por los candidatos, resultando de este modo los "votos por lista". La "cifra repartidora" se calculaba dividiendo los "votos por lista" de cada partido por 1, 2, 3, etc., según fuera el número de cargos a elegir en el distrito electoral. Los cuocientes resultantes se ordenaban de mayor a menor y el que ocupaba el lugar coincidente con el número de cargos que debían elegirse se llamaba

[1] Los resultados de estos ejercicios se presentan en los cuadros Nos. 1, 2, 3.

"cifra repartidora". Para saber cuantas bancas le eran otorgadas a cada partido, se dividían los "votos por lista" por la "cifra repartidora" sin considerar las fracciones. Los elegidos dentro de cada lista eran los que tenían mayor número de sufragios individuales. Si el número de candidatos de una lista era inferior al de puestos que le correspondía, todos los puestos sobrantes se repartían como si se tratara de una nueva elección en la que se aplicaba el mismo sistema de la "cifra repartidora".

2. Sistema electoral chileno con el número de representantes por agrupación reasignado según la población de los censos de 1960 y 1970.

En este caso se aplica el sistema electoral chileno D'Hondt pero asignándole a las agrupaciones departamentales el número de representantes a elegir en forma proporcional a la población. El número total de diputados reasignados es 120 [2]. Para las elecciones de 1961 y 1965 se asigna un representante por cada 60.000 habitantes o por fracción superior a 34.000 habitantes, basándose para ello en el censo de población de 1960. Para la elección de 1969 se utiliza el censo de 1970, asignando un representante por cada 66.950 habitantes y otorgándole un representante a la agrupación departamental de Aysén aun cuando no cumplía con este requisito.

3. D'Hondt con 2 y 3 representantes

En estos ejercicios se aplica el sistema de la "cifra repartidora", eligiéndose en un caso dos representantes y en el otro tres representantes por agrupación departamental.

4. Mayoría simple con 1, 2 y 3 representantes

Con este método se realizan tres ejercicios eligiéndose las n primeras mayorías de cada agrupación departamental, con $n = 1, 2, 3$.

5. Coaliciones

Para los ejercicios que siguen se forman coaliciones entre los partidos políticos, que se supone surgirían al ser las fórmulas electorales de un tipo pluralista. En las tres elecciones analizadas se establecen tres coaliciones, teniendo en cuenta para ello la existencia de tres grandes tendencias ideológicas en Chile: centro derecha, centro izquierda e izquierda marxista [3].

[2] Se escoge este número de diputados, ya que la Constitución Política de 1980 establece que el total nacional de diputados es 120.

[3] Ver Sartori, G., Parties and Party Systems.

Coaliciones de 1961 [4]

Centro Derecha	*Centro Izquierda*	*Izquierda Marxista*
Partido Conservador Unido	Partido Demócrata Cristiano	Partido Socialista
Partido Liberal		Partido Comunista de Chile
Partido Radical		Vanguardia Nacional del Pueblo
		Partido Democrático Nacional

Coaliciones de 1965 [4]

Centro Derecha	*Centro Izquierda*	*Izquierda Marxista*
Partido Conservador Unido	Partido Demócrata Cristiano	Partido Socialista
Partido Liberal	Partido Democrático Nacional	Partido Comunista de Chile
Partido Radical	Partido Agrario Laborista	Vanguardia Nacional del Pueblo
Acción Nacional		

Coaliciones de 1969 [5, 6]

Centro Derecha	*Centro Izquierda*	*Izquierda Marxista*
Partido Nacional	Partido Demócrata Cristiano	Partido Socialista
30% del Partido Radical	Partido Democrático Nacional	Partido Comunista de Chile
		Partido Socialista de Chile
		Unión Socialista Popular
		70% del Partido Radical

Una vez formadas estas coaliciones se aplican los siguientes sistemas electorales:

[4] Ver Gil, F., El Sistema Político de Chile.
[5] Ver Caviedes, C., The Politics of Chile: a Sociogeographical Assessment.
[6] Ver Ferrer, C. y Russo, J.; Economía Política: Tres Aplicaciones a Chile.

a. D'Hondt con 2 representantes

Aquí se utiliza el método de la "cifra repartidora", considerando que en cada agrupación departamental se eligen dos representantes y que cada coalición corresponde a una lista.

b. Mayoría simple

En este caso, sale elegida la coalición que obtiene el mayor número de votos en cada distrito, es decir, sólo hay un representante por agrupación departamental.

Al variar el número de representantes que se eligen por agrupación departamental, cambia el número total de diputados que componen la Cámara, como se puede apreciar en el cuadro a continuación:

Número total de diputados para cada sistema electoral

Sistema Electoral	1961	1965	1969
D'Hondt con 2 representantes	56	56	58
D'Hondt con 3 representantes	84	84	87
Sistema chileno vigente hasta 1973	147	147	150
Sistema chileno ajustado	120	120	120
Mayoría simple con 1 representante	28	28	29
Mayoría simple con 2 representantes	56	56	58
Mayoría simple con 3 representantes	84	84	87

B. Descripción de los criterios de clasificación

La estabilidad —definida en función de la no fraccionalización— y la proporcionalidad son, en general, cualidades estimadas deseables para los sistemas políticos. Por lo tanto, con el propósito de clasificar los sistemas parlamentarios, se utilizan dos criterios: el de fraccionalización, que por definición mide ausencia de estabilidad, y el de proporcionalidad.

1. El índice de fraccionalización

Se aplica el índice de fraccionalización de Rae [7], para medir el grado de competencia interpartidista. Este incorpora tanto el número de partidos como el porcentaje de escaños que éstos

[7] Ver Rae, D. W., The Political Consequences of Electoral Laws.

obtienen en el Parlamento; forma un continuo de 0 a 1 y permite hacer comparaciones entre sistemas con distintos números de partidos [8].

El índice de fraccionalización en el caso en que existe un solo partido es igual a 0, ya que los electores sólo pueden votar por éste y por lo tanto sólo éste puede salir elegido. Por definición ese sistema sería máximamente estable. Asimismo, en el caso de bipartidismo perfecto, en que cada partido obtiene el 50% de los escaños, el índice de fraccionalización es de 0,500.

A mayor fraccionalización, mayor será el valor del índice de Rae.

2. El índice de proporcionalidad

La proporcionalidad se mide utilizando lo que se conoce en la literatura como "bono" [9].

Este índice, al igual que el de fraccionalización, permite comparar sistemas con distintos números de partidos [10]. Si el sistema es perfectamente proporcional, el valor del índice es cero [11]. A menor proporcionalidad, mayor será el valor del índice.

C. Metodología

La composición del Parlamento en cada ejercicio se determina utilizando como unidad básica de análisis la agrupación

[8] El índice de fraccionalización de Rae para el sistema electoral es:

$$F_P = 1 - \sum_{i=1}^{n} S_i^2,$$

donde S_i es el porcentaje de escaños obtenidos por el partido i con respecto al número total de escaños que componen la Cámara.

[9] Bono se define:

$$B_i = S_i - V_i,$$

donde S_i es el porcentaje de escaños obtenidos por el partido i, y V_i es el porcentaje de votos obtenidos por el partido i. Se toma el cuadrado de los B_i para eliminar el problema de signos opuestos y se suman, obteniéndose así un indicador de proporcionalidad para cada sistema parlamentario:

$$P_P = \sum_{i=1}^{m} B_i^2$$

[10] El número de partidos que obtienen votos es mayor o igual que el número de partidos que obtienen escaños en el parlamento, es decir $m \geqslant n$.

[11] Al calcular el índice de proporcionalidad se excluyen los votos nulos y en blanco del total de votos emitidos.

departamental. Para esto se toman los votos que recibe cada partido político en cada uno de los distritos electorales y se aplican las fórmulas electorales ya explicadas. Para cada una de las distintas composiciones de la Cámara se calculan los índices de proporcionalidad y de fraccionalización [12]. Luego se promedian los valores de los índices de 1961, 1965 y 1969 de proporcionalidad y fraccionalización respectivamente y se ordenan los sistemas electorales aplicados según estos dos criterios [13].

Implícito en la metodología de trabajo utilizada está el supuesto de que los electores votan por el partido y no por el candidato. Además, se supone que las preferencias de los votantes son exógenas al sistema electoral, como también lo es el comportamiento de las instituciones políticas envueltas en la competencia electoral. Esto significa que los ejercicios no tienen validez predictiva, pero tienen validez desde el punto de vista de análisis lógico. Es decir, esta construcción imaginaria tiene importancia práctica, por cuanto significa que el electorado y la dirigencia política al tomar conocimiento de que se ha modificado el sistema electoral tenderá a variar sus preferencias y organizaciones políticas, con el objeto de evitar resultados no deseados. En tal caso, se apartarán de aquellas posiciones que, de acuerdo a una situación hipotética como la que aquí se presenta, conducirían a resultados negativos. Por ejemplo, los partidos que obtienen porcentajes muy pequeños de la cámara formarían coaliciones para no desaparecer del escenario político en futuras elecciones. Mientras que partidos que obtienen porcentajes muy altos de la Cámara tenderían a dividirse [14].

Consideraciones de este tipo fueron tomadas en cuenta al realizarse los ejercicios en que se forman coaliciones, donde el supuesto de que los partidos no reaccionan ante un cambio en el sistema electoral es relajado. Al ser el número de candidatos a elegir por distrito uno o dos, ningún partido puede esperar ganar sin movilizar a una gran cantidad de partidarios. Para alcanzar este objetivo los partidos tienden a coludirse, no obstante lo cual se supone que los electores siguen votando por los partidos.

D. Resultados

Dentro de los sistemas estudiados, y cuyos resultados resumen los cuadros que siguen, se observa que la composición de la Cámara que se obtiene aplicando el sistema chileno ajusta-

[12] Ver Cuadro Nº 4.
[13] Ver Cuadro Nº 5.
[14] Ver Riker, W., The Theory of Political Coalitions.

do [15] no difiere de la composición que efectivamente se dio en esos años [16].

Las composiciones de la Cámara que generan los sistemas electorales D'Hondt y mayoría simple con 2 representantes son muy similares en los años 1961 y 1969 [17]. Análogamente, los resultados con D'Hondt y mayoría simple con 3 representantes se asemejan mucho para 1961 y 1969 [18]. Estas similitudes no se observan en el año 1965 [19], pero hay que considerar que en esa elección un partido, el Partido Demócrata Cristiano, obtiene una hegemonía poco usual.

Otro resultado interesante es que los partidos, que con el sistema chileno obtienen una alta representación en la Cámara, logran una amplia hegemonía con el sistema electoral de mayoría simple con 1 representante. Esto último es a costa de los partidos pequeños, cuya representación disminuye e incluso llega a ser nula. Este es el caso de los Partidos Conservador Unido, Liberal y Democrático Nacional, que en la elección parlamentaria de 1965 desaparecen [20]. Al contrastar estos resultados con el ejercicio en que los partidos forman coaliciones, siendo la fórmula electoral del tipo pluralista, se demuestra que el comportamiento estratégico de éstos tiene gran importancia en cuanto a los efectos sobre la composición de la Cámara de Representantes [21].

Los sistemas parlamentarios que tienen una mayor fragmentación son el sistema chileno vigente hasta 1973 y la mayoría simple con 3 y 2 representantes. Los sistemas que dan origen a las Cámaras menos fragmentadas son los de coaliciones con mayoría simple y con D'Hondt con 2 representantes y la mayoría simple con 1 representante.

Mientras que los sistemas que conservan una mayor proporcionalidad son el sistema chileno vigente hasta 1973, este mismo, pero con el número de candidatos reasignado en forma proporcional a la población, y el sistema de mayoría simple con 3 candidatos. Por otro lado, los sistemas parlamentarios menos proporcionales son las mayorías simples con 1 y 2 representantes y el de coaliciones con mayoría simple.

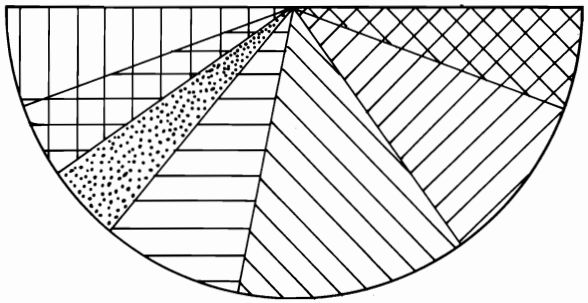
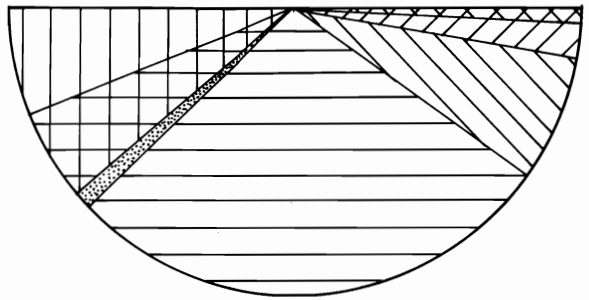
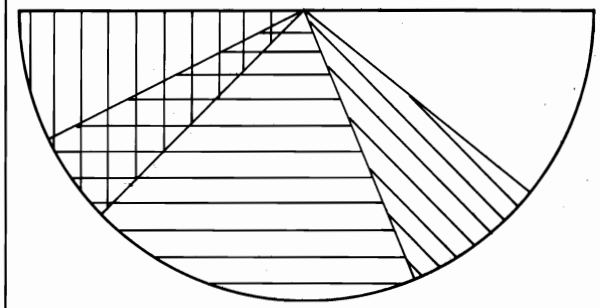
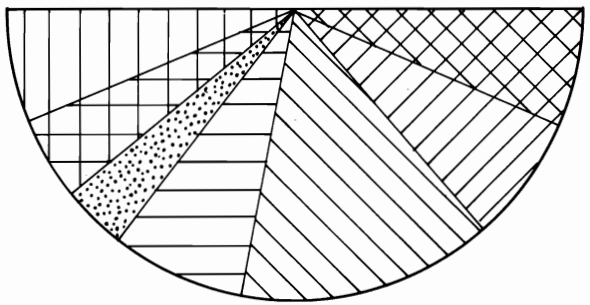
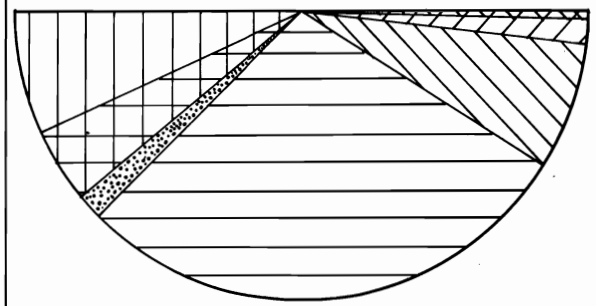
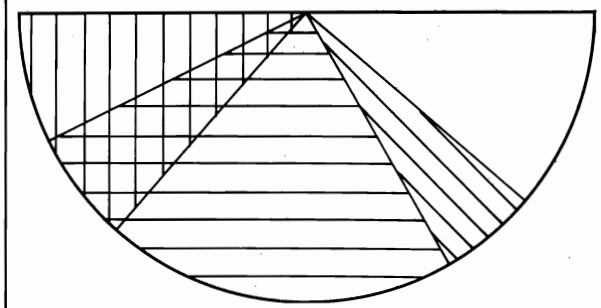
En consecuencia, la evidencia empírica chilena [22] corrobora claramente la disyuntiva entre lograr proporcionalidad en la

15 Sistema electoral chileno con el número de representantes por agrupación reasignado según la población de los censos de 1960 y 1970.
16 Ver gráfico Nº 1.
17 Ver cuadros N.os 1 y 3 y gráfico Nº 2.
18 Ver cuadros N.os 1 y 3.
19 Ver cuadro Nº 2 y gráfico Nº 2.
20 Ver cuadro Nº 2 y gráfico Nº 3.
21 Ver gráfico Nº 3.
22 Ver cuadros N.os 4 y 5.

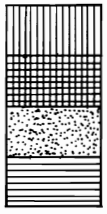
representación parlamentaria, por una parte, y evitar la excesiva fragmentación partidaria, por otra, que enfrenta el diseño de un sistema electoral.

Gráfico Nº 1

Composición porcentual de la Cámara

	1961							1965							1969				
	SISTEMA CHILENO VIGENTE HASTA 1973							SISTEMA CHILENO VIGENTE HASTA 1973							SISTEMA CHILENO VIGENTE HASTA 1973				
Partido[1]	PCCH	PS	Padena	PDC	PR	PL	PCU	PCCH	PS	Padena	PDC	PR	PL	PCU	PCCH	PS	PDC	PR	PN
Porcentaje	10,9	8,2	8,2	15,6	26,5	19,0	11,6	12,2	10,2	2,0	55,8	13,6	4,1	2,0	14,7	10,0	37,3	16,0	22,0
																			
	SISTEMA CHILENO AJUSTADO[2]							SISTEMA CHILENO AJUSTADO[2]							SISTEMA CHILENO AJUSTADO[3]				
Partido[1]	PCCH	PS	Padena	PDC	PR	PL	PCU	PCCH	PS	Padena	PDC	PR	PL	PCU	PCCH	PS	PDC	PR	PN
Porcentaje	11,7	9,2	6,7	15,0	29,2	15,0	13,3	13,3	8,3	2,5	57,5	14,2	3,3	0,8	15,0	11,7	40,0	10,8	22,5
																			

1.

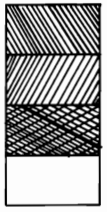


PCCH : Partido Comunista Chileno

PS : Partido Socialista

Padena : Partido Democrático Nacional

PDC : Partido Demócrata Cristiano



PR : Partido Radical

PL : Partido Liberal

PCU : Partido Conservador Unido

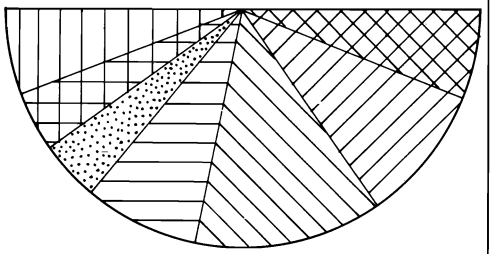
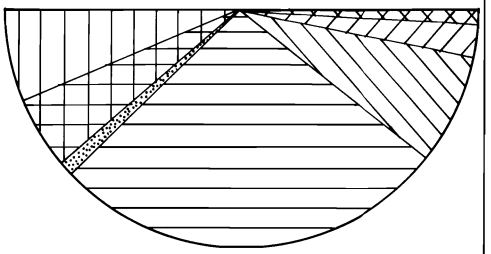
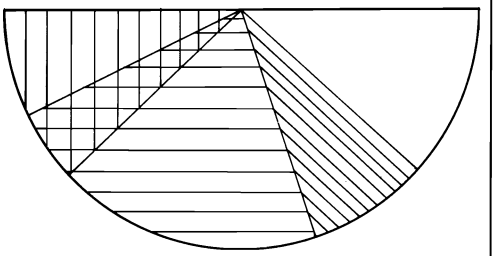
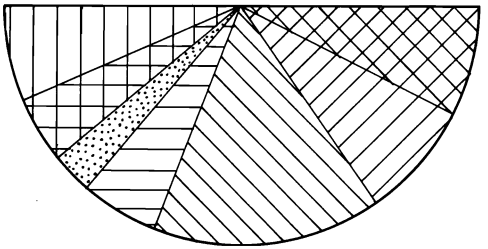
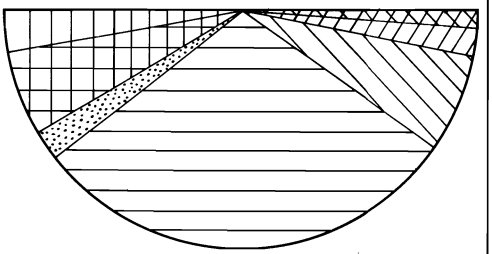
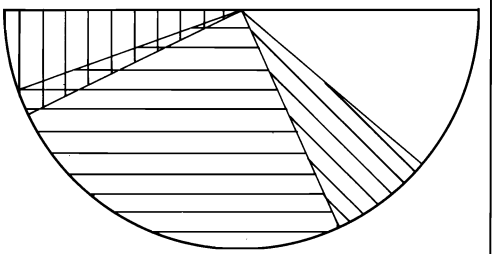
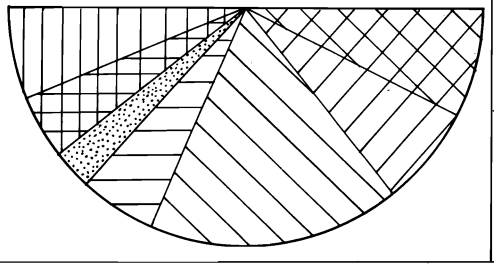
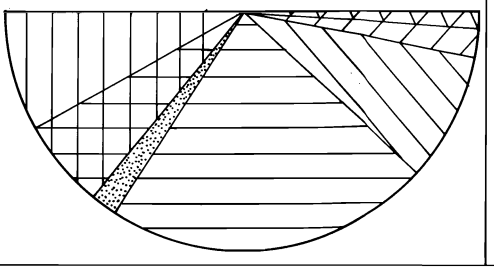
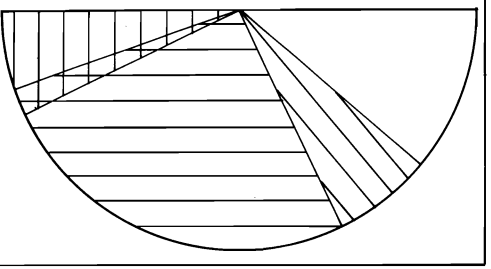
PN : Partido Nacional

2. Sistema chileno con número de representantes por agrupación reasignado según el censo de 1960.

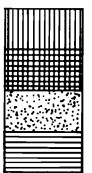
3. Sistema chileno con número de representantes por agrupación reasignado según el censo de 1970.

Grafico Nº 2

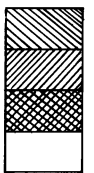
Composición porcentual de la Cámara de Diputados

	1961							1965							1969				
	SISTEMA CHILENO VIGENTE HASTA 1973							SISTEMA CHILENO VIGENTE HASTA 1973							SISTEMA CHILENO VIGENTE HASTA 1973				
Partido[1]	PCCH	PS	Padena	PDC	PR	PL	PCU	PCCH	PS	Padena	PDC	PR	PL	PCU	PCCH	PS	PDC	PR	PN
Porcentaje	10,9	8,2	8,2	15,6	26,5	19,0	11,6	12,2	10,2	2,0	55,8	13,6	4,1	2,0	14,7	10,0	37,3	16,0	22,0
																			
	D'Hondt con 2 Representantes							D'Hondt con 2 Representantes							D'Hondt con 2 Representantes				
Partido[1]	PCCH	PS	Padena	PDC	PR	PL	PCU	PCCH	PS	Padena	PDC	PR	PL	PCU	PCCH	PS	PDC	PR	PN
Porcentaje	12,5	8,9	5,4	10,7	32,1	16,1	14,3	5,4	10,7	3,6	60,7	14,3	3,6	1,8	10,3	3,4	50,0	13,8	22,4
																			
	MAYORIA SIMPLE CON 2 REPRESENTANTES							MAYORIA SIMPLE CON 2 REPRESENTANTES							MAYORIA SIMPLE CON 2 REPRESENTANTES				
Partido[1]	PCCH	PS	Padena	PDC	PR	PL	PCU	PCCH	PS	Padena	PDC	PR	PL	PCU	PCCH	PS	PDC	PR	PN
Porcentaje	12,5	8,9	5,4	10,7	33,9	14,3	14,3	16,1	12,5	3,6	44,6	17,9	3,6	1,8	10,3	3,4	50,0	13,8	22,4
																			

1.



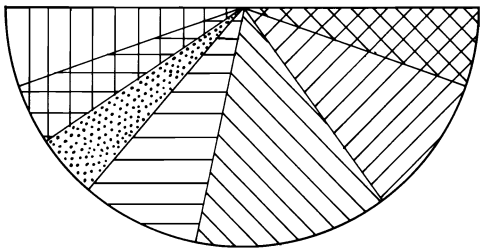
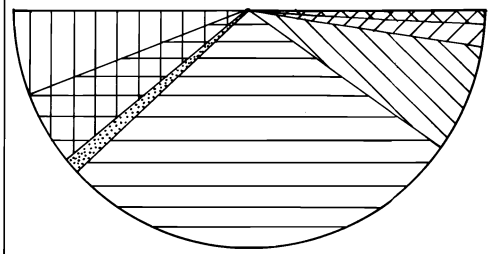
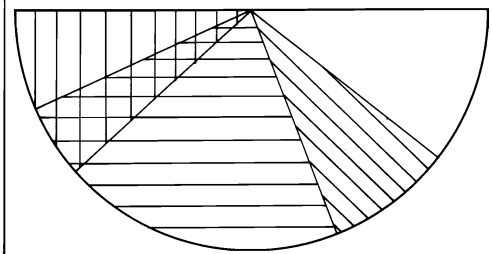
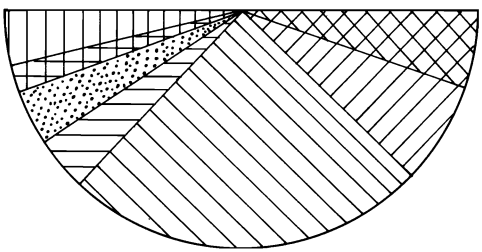
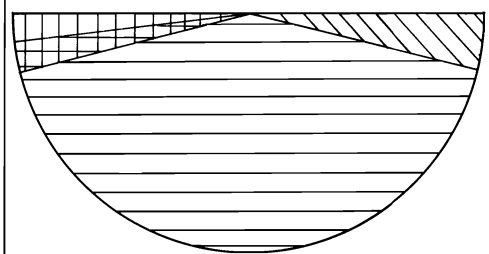
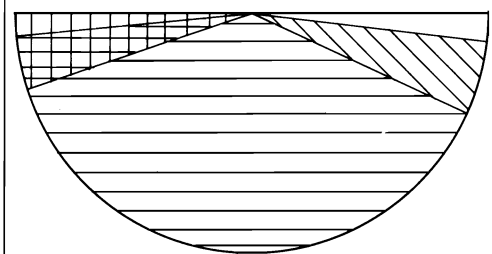
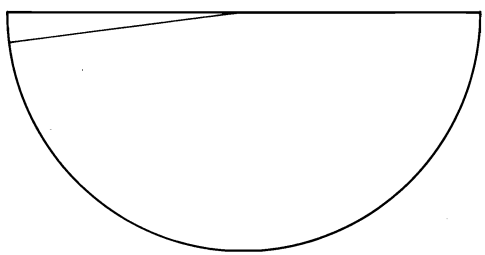
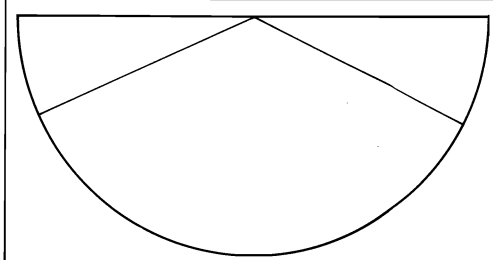
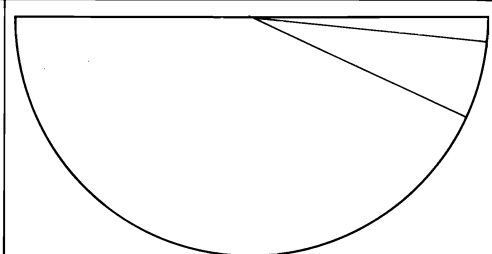
PCCH : Partido Comunista Chileno
PS : Partido Socialista
Padena : Partido Democrático Nacional
PDC : Partido Demócrata Cristiano

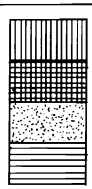


PR : Partido Radical
PL : Partido Liberal
PCU : Partido Conservador Unido
PN : Partido Nacional

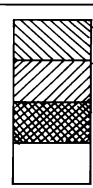
Gráfico Nº 3

Composición porcentual de la Cámara de Diputados

	1961							1965							1969				
	SISTEMA CHILENO VIGENTE HASTA 1973							SISTEMA CHILENO VIGENTE HASTA 1973							SISTEMA CHILENO VIGENTE HASTA 1973				
Partido[1]	PCCH	PS	Padena	PDC	PR	PL.	PCU	PCCH	PS	Padena	PDC	PR	PL	PCU	PCCH	PS	PDC	PR	PN
Porcentaje	10,9	8,2	8,2	15,6	26,5	19,0	11,6	12,2	10,2	2,0	55,8	13,6	4,1	2,0	14,7	10,0	37,3	16,0	22,0
																			
	MAYORIA SIMPLE CON 1 REPRESENTANTE							MAYORIA SIMPLE CON 1 REPRESENTANTE							MAYORIA SIMPLE CON 1 REPRESENTANTE				
Partido[1]	PCCH	PS	Padena	PDC	PR	PL	PCU	PCCH	PS	Padena	PDC	PR	PL	PCU	PCCH	PS	PDC	PR	PN
Porcentaje	7,1	3,6	7,1	7,1	50,0	14,3	10,7	3,6	3,6	–	85,7	7,1	–	–	3,4	6,9	75,9	10,3	3,4
																			
	COALICIONES MAYORIA SIMPLE CON 1 REPRESENTANTE							COALICIONES MAYORIA SIMPLE CON 1 REPRESENTANTE							COALICIONES MAYORIA SIMPLE CON 1 REPRESENTANTE				
Coalición[2]	IM			CI			CD	IM			CI			CD	IM			CI			CD
Porcentaje	3,6			–			96,4	14,3			71,4			14,3	86,2			10,3			3,4
																			

1. 

PCCH : Partido Comunista Chileno
PS : Partido Socialista
Padena : Partido Democrático Nacional
PDC : Partido Demócrata Cristiano



PR : Partido Radical
PL : Partido Liberal
PCU : Partido Conservador Unido
PN : Partido Nacional

2. COALICIONES

IM = Izquierda Marxista
CI = Centro Izquierda
CD = Centro Derecha

Cuadro Nº 1

Elecciones parlamentarias de 1961[1] : Composición de la Cámara de Diputados

1.A. NUMEROS DE ESCAÑOS POR PARTIDO

Nº de Representantes por Agrupación / Sist. Elect.	1 Representante							2 Representantes							3 Representantes							SISTEMA CHILENO VIGENTE HASTA 1973							SISTEMA CHILENO AJUSTADO[2]						
Partidos[3]	PCU	PL	PR	PDC	Padena	PS	PCCH	PCU	PL	PR	PDC	Padena	PS	PCCH	PCU	PL	PR	PDC	Padena	PS	PCCH	PCU	PL	PR	PDC	Padena	PS	PCCH	PCU	PL	PR	PDC	Padena	PS	PCCH
D'Hondt								8	9	18	6	3	5	7	10	17	27	10	4	7	9	17	28	39	23	12	12	16	16	18	35	18	8	11	14
Mayorías Simples	3	4	14	2	2	1	2	8	8	19	6	3	5	7	10	17	25	12	4	7	9														

Coaliciones[4]	CD	CI	IM
D'Hondt	42	–	14
Mayoría Simple	27	–	1

1.B. PORCENTAJES DE ESCAÑOS POR PARTIDO

Nº de Representantes por Agrupación / Sist. Elect.	1 Representante							2 Representantes							3 Representantes							SISTEMA CHILENO VIGENTE HASTA 1973							SISTEMA CHILENO AJUSTADO[2]						
Partidos[3]	PCU	PL	PR	PDC	Padena	PS	PCCH	PCU	PL	PR	PDC	Padena	PS	PCCH	PCU	PL	PR	PDC	Padena	PS	PCCH	PCU	PL	PR	PDC	Padena	PS	PCCH	PCU	PL	PR	PDC	Padena	PS	PCCH
D'Hondt								14,3	16,1	32,1	10,7	5,4	8,9	12,5	11,9	20,2	32,1	11,9	4,8	8,3	10,7	11,6	19,0	26,5	15,6	8,2	8,2	10,9	13,3	15,0	29,2	15,0	6,7	9,2	11,7
Mayorías Simples	10,7	14,3	50,0	7,1	7,1	3,6	7,1	14,3	14,3	33,9	10,7	5,4	8,9	12,5	11,9	20,2	29,8	14,3	4,8	8,3	10,7														

Coaliciones[4]	CD	CI	IM
D'Hondt	75,0	–	25,0
Mayoría Simple	96,4	–	3,6

1. En 1961 hay 28 Agrupaciones Departamentales
2. Sistema chileno con número de representantes por agrupación reasignado según el censo de 1960

3. Partidos:
   PCU = Partido Conservador Unido
   PL = Partido Liberal
   PR = Partido Radical
   PDC = Partido Demócrata Cristiano
   Padena = Partido Democrático Nacional
   PS = Partido Socialista
   PCCH = Partido Comunista de Chile

4. Coaliciones:
   CD = Centro Derecha
   CI = Centro Izquierda
   IM = Izquierda Marxista

Cuadro Nº 2

Elecciones parlamentarias de 1965[1] : Composición de la Cámara de Diputados

2.A. NUMERO DE ESCAÑOS POR PARTIDO

Nº de Representantes por Agrupación / Sist. Elect.	1 Representante							2 Representantes							3 Representantes								SISTEMA CHILENO VIGENTE HASTA 1973							SISTEMA CHILENO AJUSTADO[2]						
Partidos[3]	PCU	PL	PR	PDC	Padena	PS	PCCH	PCU	PL	PR	PDC	Padena	PS	PCCH	IND	PCU	PL	PR	PDC	Padena	PS	PCCH	PCU	PL	PR	PDC	Padena	PS	PCCH	PCU	PL	PR	PDC	Padena	PS	PCCH
D'Hondt								1	2	8	34	2	6	3		1	2	12	52	2	9	6	3	6	20	82	3	15	18	1	4	17	69	3	10	16
Mayorías Simples	–	–	2	24	–	1	1	1	2	10	25	2	7	9	1	2	4	23	27	2	14	10															

Coaliciones[4]	CD	CI	IM
D'Hondt	19	27	10
Mayoría Simple	4	20	4

2.B. PORCENTAJE DE ESCAÑOS POR PARTIDO

Nº de Representantes por Agrupación / Sist. Elect.	1 Representante							2 Representantes							3 Representantes								SISTEMA CHILENO VIGENTE HASTA 1973							SISTEMA CHILENO AJUSTADO[2]						
Partidos[3]	PCU	PL	PR	PDC	Padena	PS	PCCH	PCU	PL	PR	PDC	Padena	PS	PCCH	IND	PCU	PL	PR	PDC	Padena	PS	PCCH	PCU	PL	PR	PDC	Padena	PS	PCCH	PCU	PL	PR	PDC	Padena	PS	PCCH
D'Hondt								1,8	3,6	14,3	60,7	3,6	10,7	5,4		1,2	2,4	14,3	61,9	2,4	10,7	7,1	2,0	4,1	13,6	55,8	2,0	10,2	12,2	0,8	3,3	14,2	57,5	2,5	8,3	13,3
Mayorías Simples	–	–	7,1	85,7	–	3,6	3,6	1,8	3,6	17,9	44,6	3,6	12,5	16,1	1,2	2,4	4,8	27,7	32,5	2,4	16,9	12,0															

Coaliciones[4]	CD	CI	IM
D'Hondt	33,9	48,2	17,9
Mayoría Simple	14,3	71,4	14,3

1. En 1965 hay 28 Agrupaciones Departamentales
2. Sistema chileno con número de representantes por agrupación reasignado según el Censo de Población de 1960.

3. Partidos:
   PCU = Partido Conservador Unido
   PL = Partido Liberal
   PR = Partido Radical
   PDC = Partido Demócrata Cristiano
   Padena = Partido Democrático Nacional
   PS = Partido Socialista
   PCCH = Partido Comunista de Chile
   IND = Partido Independiente

4. Coaliciones:
   CD = Centro Derecha
   CI = Centro Izquierda
   IM = IzquierdaMarxista

Cuadro Nº 3

Elecciones parlamentarias de 1969[1] : Composición de la Cámara de Diputados

3.A. NUMERO DE ESCAÑOS POR PARTIDO

Nº de Representantes por Agrupación / Sist. Elect.	1 Representante					2 Representantes					3 Representantes					SISTEMA CHILENO VIGENTE HASTA 1973					SISTEMA CHILENO AJUSTADO[2]				
Partidos[3]	PN	PR	PDC	PS	PCCH	PN	PR	PDC	PS	PCCH	PN	PR	PDC	PS	PCCH	PN	PR	PDC	PS	PCCH	PN	PR	PDC	PS	PCCH
D'Hondt						13	8	29	2	6	21	14	34	8	10	33	24	56	15	22	27	13	48	14	18
Mayorías Simples	1	3	22	2	1	13	8	29	2	6	21	18	29	7	12										
Coaliciones[4]	CD	CI	IM			CD	CI	IM																	
D'Hondt						6	23	29																	
Mayoría Simple	1	3	25																						

3.B. PORCENTAJE DE ESCAÑOS POR PARTIDO

Nº de Representantes por Agrupación / Sist. Elect.	1 Representante					2 Representantes					3 Representantes					SISTEMA CHILENO VIGENTE HASTA 1973					SISTEMA CHILENO AJUSTADO[2]				
Partidos[3]	PN	PR	PDC	PS	PCCH	PN	PR	PDC	PS	PCCH	PN	PR	PDC	PS	PCCH	PN	PR	PDC	PS	PCCH	PN	PR	PDC	PS	PCCH
D'Hondt						22,4	13,8	50,0	3,4	10,3	24,1	16,1	39,1	9,2	11,5	22,0	16,0	37,3	10,0	14,7	22,5	10,8	40,0	11,7	15,0
Mayorías Simples	3,4	10,3	75,9	6,9	3,4	22,4	13,8	50,0	3,4	10,3	24,1	20,7	33,3	8,0	13,8										
Coaliciones[4]	CD	CI	IM			CD	CI	IM																	
D'Hondt						10,3	39,7	50,0																	
Mayoría Simple	3,4	10,3	86,2																						

1. En 1969 hay 29 Agrupaciones Departamentales
2. Sistema chileno con número de representantes por agrupación reasignado según el Censo de Población de 1970

3. Partidos:
   - PCU = Partido Conservador Unido
   - PL = Partido Liberal
   - PR = Partido Radical
   - PDC = Partido Demócrata Cristiano
   - Padena = Partido Democrático Nacional
   - PS = Partido Socialista
   - PCCH = Partido Comunista de Chile

4. Coaliciones:
   - CD = Centro Derecha
   - CI = Centro Izquierda
   - IM = Izquierda Marxista

Cuadro Nº 4

Indices de Proporcionalidad (P_P)[1] y Fraccionalización (F_P)[2] de los Sistemas Electorales

Sistemas Electorales	1961		1965		1969		Promedio	
	P_P	F_P	P_P	F_P	P_P	F_P	$\overline{P}_P$ [3]	$\overline{F}_P$ [4]
D'Hondt 2	0,014	0,813	0,038	0,594	0,050	0,669	0,034	0,692
D'Hondt 3	0,015	0,807	0,041	0,579	0,013	0,741	0,023	0,709
Sistema Electoral Chileno vigente hasta 1973	0,005	0,831	0,018	0,642	0,007	0,755	0,010	0,743
Sistema Electoral Chileno con número de diputados reasignado	0,006	0,825	0,024	0,623	0,011	0,742	0,014	0,730
Mayoría Simple 1	0,095	0,702	0,205	0,258	0,257	0,406	0,186	0,455
Mayoría Simple 2	0,018	0,806	0,006	0,725	0,050	0,669	0,025	0,733
Mayoría Simple 3	0,010	0,815	0,038	0,771	0,017	0,763	0,022	0,783
Coaliciones								
D'Hondt 2	0,073	0,375	0,008	0,621	0,032	0,582	0,038	0,526
Mayoría Simple 1	0,277	0,069	0,078	0,449	0,295	0,245	0,217	0,254

1. $P_P = \sum_{i=1}^{m} B_i^2$ Indice de proporcionalidad

2. $F_p = 1 - \sum_{i-1}^{n} S_i^2$ Indice de fraccionalización

3. $\overline{P}_P$ = Indice de proporcionalidad promedio

4. $\overline{F}_P$ = Indice de fraccionalización promedio

Cuadro Nº 5

Ranking de los Sistemas Electorales según Proporcionalidad y Estabilidad

Sistemas Electorales ordenados según índice de proporcionalidad promedio			Sistemas Electorales ordenados según índice de fraccionalización promedio		
Lugar	Sistema Electoral	$\overline{P}_P$	Lugar	Sistema Electoral	$\overline{F}_P$
1	Sistema Electoral Chileno vigente hasta 1973	0,010	1	Coaliciones Mayoría Simple 1	0,254
2	Sistema Electoral Chileno con número de diputados reasignado	0,014	2	Mayoría Simple 1	0,455
3	Mayoría Simple 3	0,022	3	Coaliciones D'Hondt 2	0,526
4	D'Hondt 3	0,023	4	D'Hondt 2	0,692
5	Mayoría Simple 2	0,025	5	D'Hondt 3	0,709
6	D'Hondt 2	0,034	6	Sistema Electoral Chileno con número de diputados reasignado	0,730
7	Coaliciones D'Hondt 2	0,038	7	Mayoría Simple 2	0,733
8	Mayoría Simple 1	0,186	8	Sistema Electoral Chileno vigente hasta 1973	0,743
9	Coaliciones Mayoría Simple 1	0,217	9	Mayoría Simple 3	0,783

Bibliografía

Bernaschina, Mario, Cartilla Electoral, Editorial Jurídica de Chile, 1958

Butler, David, "Electoral Systems", en Democracy on the Polls, ed. David Butler, Howard R. Penniman and Austin Ranney, American Enterprise Institute, 1981.

Caviedes, César, The Politics of Chile: A Sociogeographical Assessment, Westview Press, 1979.

Downs, Anthony, An Economic Theory of Democracy. New York: Harper & Row, 1957.

Eckstein, Harry, "The impact of Electoral Systems on Representative Government", en Comparative Politics, ed. Harry Eckstein, New York: Free Press of Glencoe, 1963.

Ferrer, Carolina y Russo, Jorge, Economía Política: Tres Aplicaciones a Chile. (No publicado), diciembre, 1982.

Gil, Federico, El Sistema Político de Chile, Editorial Andrés Bello, 1967.

Miranda, María Teresa, "El sistema electoral y el multipartidismo en Chile, 1949-1969". Revista de Ciencia Política, Vol. IV, Nº 1, 1982.

Rae, Douglas W., The political Consequences of Electoral Laws. New Haven: Yale University Press, 1967.

Riker, William, The Theory of Political Coalitions. New Haven: Yale University Press, 1962.

Riker, William, "El Sistema Bipartidista y la Ley de Duverger: Un Ensayo sobre la Historia de la Ciencia Política", Revista de Ciencia Política, Vol. V, Nº 1, 1983.

Sartori, Giovanni, Parties and Party Systems, Cambridge University Press, 1979.

Tullock, Gordon, Toward a Mathematics of Politics, The University of Michigan Press, 1967.

Fuente de Datos: Dirección del Registro Electoral.

ESTUDIO

El Desarrollo del Sistema Alemán de Partidos Políticos *

Gerhard Locwenberg**

Alemania Federal entrega una experiencia de indudable interés en la consolidación de un régimen político que logró neutralizar y superar tanto el desquiciamiento totalitario del período nazi como la inestabilidad y las debilidades de la República de Weimar. Si bien esta conquista no corresponde exclusivamente a un asunto de eficiencia de las normas constitucionales y de los sistemas electorales por los cuales se optó, puesto que fue conseguida en el contexto de una profunda transformación de las estructuras sociales y económicas de la nación, el caso alemán proporciona un modelo acabado de integración política, caracterizado por un fuerte compromiso de los partidos con el régimen. El trabajo del profesor Loewenberg entrega antecedentes muy esclarecedores a este respecto y tiene, entre otros, el mérito de analizar esta experiencia política no sólo en función de su normativa legal, sino también en función de la práctica gubernativa concreta y del desarrollo económico que hicieron posible el fortalecimiento del sistema de partidos políticos.

introducción

En las elecciones del 3 de octubre de 1976 los alemanes eligieron entre dos alternativas de gobierno. El Partido Democrático Libre (FDP) se había comprometido, en su congreso preelectoral del mes de mayo, a continuar la coalición con el

* Ver Karl H. Cerny (editor), *Germany ai the Polis,* Washington: American Enterprise Instituto, 1978.

** Profesor de ciencia política en la Universidad de Iowa y Director del Comparative Legislativo Research Center. Autor de *Parliament in the German Political System y Modern Parliaments: Change of Decline?*

Partido Social Demócrata (SPD) si entre ambos obtenían una mayoría en el Parlamento[1]. Los votantes asumieron que la Unión Demócrata Cristiana y la Unión Social Cristiana (CDU/CSU) continuarían operando como un solo partido y que formarían gobierno si alcanzaban la mayoría parlamentaria. Cada uno de estos posibles gobiernos tenía ya, y con mucha anticipación, su candidato para la Cancillería. Los votantes tenían la certeza que la coalición SPD-FDP seguiría guiada por el canciller Helmut Schmidt, y que Helmut Kohl encabezaría un eventual gobierno CDU/CSU.

Los británicos y norteamericanos normalmente deciden en sus elecciones entre alternativas así de claras. El votante alemán, sin embargo, hasta hace muy poco tiempo, sólo estaba en condiciones de influir en la fuerza relativa de los partidos dentro del Parlamento. Dado que este órgano de poder estaba constituido por numerosos partidos, era necesario un largo y anticuado proceso de negociaciones entre los dirigentes políticos después de cada elección para determinar cuál o cuáles partidos formarían el gobierno. A veces era necesario repetir éste procedimiento antes de expirar el período parlamentario si la coalición gobernante se quebraba prematuramente. Los votantes eran meros espectadores de este juego parlamentario. La desconfianza ciudadana hacia el sistema se debía en parte a la incapacidad del régimen partidista de conectar en forma directa la elección del gobierno con la preferencia manifestada a través del voto por los electores.

Todo esto había cambiado en la década del 70 a raíz de una de las transformaciones más notables en la historia de los sistemas partidistas modernos. Fue una transformación que contradijo la conclusión general de Seymour M. Lipset y Stein Rokkan, en orden a que "los sistemas de partidos de la década de 1960... reflejan las trizadas estructuras * de la década de 1920".

Lipset y Rokkan, habiendo examinado el desarrollo del sistema político europeo de los siglos XIX y XX, afirmaron que los sistemas partidistas establecidos "en la etapa final de extensión del sufragio" tenían una cierta inercia, de modo que no fueron afectados por los cambios posteriores en la infraestructura socioeconómica de la política ni tampoco por los cambios en la cultura cívica[2].

Escribiendo en la perspectiva de los años 60, la observación de Lipset y Rokkan parecía resumir en gran parte la experiencia del mundo occidental. Los sistemas partidistas de Escandi-

[1] Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1º junio, 1976.

* "Cleavage Structures" en el original. N. del T.

[2] Seymour M. Lipset y Stein Rokkan, *Party System and Voter Alignments: Cross National Perspectives* (New York: Free Press, 1967), pp. 50 y 51.

navia, Europa Occidental y de los países de la antigua Comunidad Británica de Naciones parecían congelados, aparentemente insensibles a los cambios económicos y sociales del entorno en que operaban. En vista de esta experiencia general, era poco probable que los cambios políticos y socioeconómicos que ocurrieron en la Alemania de posguerra fuesen suficientes para transformar, por sí mismos, el sistema partidista existente. Para explicar la transformación que se produjo, la teoría de Lipset y Rokkan acerca del origen de sistemas partidistas sugiere la necesidad de vincular los cambios en la estructura política germana a la extensión proporcional que experimentó el sufragio, dentro de un proceso que fue determinante de las alineaciones de los partidos europeos. Las profundas alteraciones en el orden constitucional ocurridas en Alemania entre 1930 y 1933, y nuevamente entre 1945 y 1949, estarían aparentemente en la raíz de tales cambios estructurales. Específicamente, la destrucción de los antiguos partidos durante la dictadura de Hitler, el impacto del gobierno militar sobre la reinstauración de los partidos políticos y el establecimiento de las reglas de juego partidario después de 1945, fueron cambios de esta índole. El argumento que me propongo desarrollar por mi parte es que estos hechos crearon las condiciones para permitir que el sistema partidista alemán de posguerra fuese mucho más ágil y sensible para adaptarse al entorno socioeconómico de la actividad política y a variaciones en la cultura cívica de lo que habría sido un sistema partidista más establecido.

Consideraré a su vez los efectos producidos por el régimen nazi y el gobierno militar aliado sobre los partidos políticos germanos, la consiguiente influencia sobre ellos de la estructura social y económica de la posguerra y las orientaciones generales hacia la política por parte de la ciudadanía en dicho período. A no dudarlo, lo que más destaca al observador es la marcada reducción en la cantidad de partidos planteados frente al electorado, la reducción aún más drástica del número de colectividades representadas en el Parlamento, y la decreciente brecha entre los partidos de la República Federal en comparación a las existentes durante la República de Weimar. Estos cambios produjeron una transformación desde un sistema de extrema multiplicidad partidaria a otro que permite a los votantes decidirse entre dos coaliciones, aunque no entre dos partidos[3]. En el desarrollo previo del sistema alemán de

[3] Giovanni Sartori considera lo que él llama un sistema de "pluralismo moderado", como fundamentalmente diferente al de "pluralismo extremo". Al respecto escribe: "La fórmula de pluralismo moderado no es gobierno alternativo, sino gobernar en coalición dentro de la perspectiva de coaliciones alternativas. Aparte de esta gran diferencia, la mecánica de pluralismo moderado. . . tiende a parecerse a la mecánica del bipartidismo".

partidos, nada hacía precisar que este cambio podría ocurrir. Para demostrar el hecho, basta comparar la trayectoria del sistema partidista germano en las tres primeras décadas del siglo 20 con el que emergió después de la guerra.

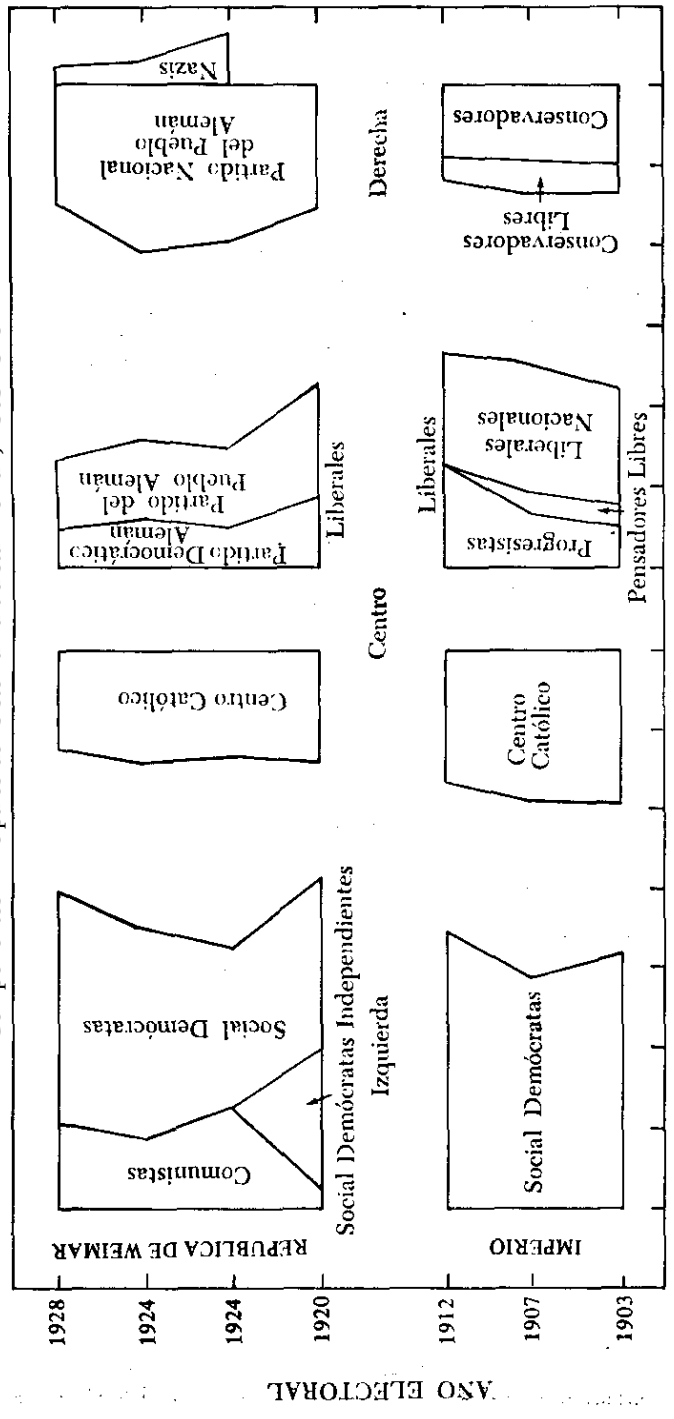
Continuidad y discontinuidad del sistema partidista alemán

El sistema alemán de partidos había demostrado gran continuidad, incluso entre el régimen imperial y el de Weimar, por lo menos hasta las elecciones de 1930. En la izquierda, el poderoso Partido Social Demócrata, compuesto de una corriente marxista y otra de trabajadores, había recibido entre el 30 y el 35 por ciento de los votos desde comienzos de siglo; un partido comunista, posterior a la primera guerra, competía con el anterior por los votos de la clase obrera y controlaba alrededor de un tercio de los votos de la izquierda. El centro político se encontraba dividido entre un partido católico, que atraía a esta minoría religiosa desde todas las clases sociales, y dos partidos liberales atractivos para los intereses económicos más o menos conservadores de la clase media. El centro católico ganó entre el 15 y el 20 por ciento de los votos durante la primera década del siglo, y entre el 10 y el 15 por ciento en la tercera década. En conjunto, la votación de los partidos liberales declinó en forma gradual desde un 20 por ciento en la primera década del siglo, hasta menos del 15 por ciento a fines de los años 20. Ambos tipos de partidos centristas —católicos y liberales— perdían votos, mientras que el ala derecha aumentaba. Los nacionalistas y los partidos antidemocráticos, que representaban menos del 15 por ciento del electorado a comienzos del siglo, ganaron el 25 por ciento de la votación en los años 20, si bien la fuerza de estos partidos estaba en una relación más o menos inversa a las ganancias o pérdidas de la izquierda. El espectro político general estaba compuesto por siete grandes partidos, que juntos obtenían entre el 85 y el 90 por ciento de los votos. Dichos partidos eran: los partidos de izquierda, un partido católico, dos partidos liberales y dos partidos de derecha. Había igual número de partidos regionales y de intereses limitados, que sólo recibían entre el 10 y el 15 por ciento restante de la votación, circunstancia que aumentaba la fragmentación del espectro político (ver figura Nº 1).

Parties and Party Systems: A framework for Analisis (Londres: Cambridge University Press, 1976), p. 178. En las páginas siguientes he extraído material que presenté por primera vez en "The Remaking of the Germán Party System; Political and Socio-economic Factors", *Polity*, vol. 1 (1968), pp. 86,113.

Figura NO I

Componentes Principales del Sistema Partidista **Alemán,** 1903-1928



Nota: Contigüidad de partidos dentro de un bloque representa afinidad ideológica.
Fuente: Ernst Rudolf Huber, ed.; Quellen Zum Steatsrecht der Neuzeit [Fuentes sobre ley pública contemporánea] (Tûbingen; M. Matthiesen &. Co., 1951), Val. 2, pp. 652-55.

Todos los partidos estaban fielmente representados en el Parlamento. El sistema electoral en la época del imperio consultaba un régimen de representación mayoritaria, donde cada circunscripción elegía un solo representante. La existencia de segunda vuelta favorecía a los partidos que negociaban recíprocamente sus fuerzas entre la primera y la segunda votación. En la República de Weimar existió un sistema de representación proporcional, dentro del cual cualquier partido que reuniese más de 30.000 votos en el país lograba un control proporcional de los escaños parlamentarios. Ambos sistemas conservaron la fragmentación extrema del electorado alemán.

La estructura socioeconómica alemana aparentemente se veía reflejada en esta fragmentación, puesto que el fenómeno sobrevivió tanto a la acelerada industrialización que tuvo lugar luego de fundarse la nación en 1871, como a la primera guerra mundial, perdurando incluso durante la República de Weimar. La interpretación más común del hecho es que el sistema partidista representaba una sociedad dividida, en la cual persistían aún los conceptos de clase privilegiada e intereses subnacionales anteriores a la industrialización, pero insertos en una nación ya unificada e industrializada. Los cambios socioeconómicos previos a 1933 crearon nuevas divisiones en la sociedad, que a su vez generaron nuevos partidos, pero sin reemplazar a los anteriores. Esto mantenía las condiciones para un pluralismo partidista extremo.

Los primeros meses de la dictadura nazi en 1933, sin embargo, liquidaron el tradicional sistema partidista alemán que había subsistido sin mayores alteraciones a pesar de sesenta años de cambios socioeconómicos. En los primeros seis meses del gobierno de Hitler se declaró fuera de la ley a todas las organizaciones políticas, con la sola excepción de los nazis. Algunos partidos, incluyendo al partido católico de centro, se disolvieron antes del decreto final de prohibición[4]. Los comunistas y socialdemócratas se fueron al exilio o entraron en la clandestinidad, reapareciendo en 1945. Ningún otro partido sobrevivió al régimen de Hitler, e incluso estas dos agrupaciones de izquierda sufrieron dolorosas pérdidas debido a la persecución y asesinato de sus líderes, a la confiscación de sus activos y a doce años de propaganda adversa.

La organización partidista subsistente fue eliminada mediante el edicto del gobierno militar aliado en 1945, que prohibía toda actividad política, incluyendo, por supuesto, al partido nazi[5]. Cuando el régimen de ocupación comenzó a autorizar

[4] Erich Matthias y Rudolf Morsey, *Das Ende der Parteien 1933* (El Fin de los Partidos, 1933) (Dusseldorf: Droste Verlag, 1960), *passim.*

[5] Directivo número 1067 (abril de 1945) del Estado Mayor Conjunto, vuelto a imprimir en Beate Ruhm von Oppen, *Documents on Germany under occupation* (Oxford: Oxford University Press, 1955), p. 19.

nuevos partidos políticos (sólo meses después de la prohibición que había impuesto) muchos observadores vaticinaron la resurrección del viejo sistema alemán de partidos. Sin embargo, pronto se hizo notorio que tanto la guerra como el régimen nazi habían destruido no sólo las viejas organizaciones políticas, sino también su fundamento socioeconómico. Más aún, la forma en que el gobierno militar permitió la formación de partidos políticos incidió en el cambio de las reglas del juego partidario. El sistema partidista alemán auspiciado entre 1945 y 1949 por el régimen aliado era, por ende, significativamente distinto al anterior.

Este hecho se ratifica al comparar los resultados de la última elección que se efectuó antes de la Depresión en 1928 con los obtenidos en la primera elección nacional de la República Federal Alemana, efectuada en 1949. Tanto la extrema izquierda como la extrema derecha obtuvieron mucho menos apoyo en las elecciones de 1949 que las efectuadas en 1928. Un solo partido liberal nuevo obtuvo casi el mismo apoyo que sus dos antecesores. El Partido Social Demócrata mejoró levemente, mientras que un nuevo partido cristiano, compuesto por varias tendencias, obtuvo un 45 por ciento más de votación que el antiguo partido católico (ver tabla Nº 1).

En 1949 compitieron catorce partidos, mientras que en 1928 compitieron cuarenta y uno. Cabe hacer notar el hecho que los tres partidos más importantes obtuvieron en total más del ochenta por ciento de los escaños del primer Parlamento alemán de la posguerra, mientras que en 1928 obtuvieron menos del sesenta por ciento de los mismos. Ya entonces era visible el proceso de consolidación que transformó un sistema partidista caracterizado por un pluralismo extremo, en otro de gobiernos de coalición alternativos, aunque permanecieron por cierto tiempo partidos minoritarios que hacían menos claro el panorama general de cambio. El número de partidos que presentaron candidatos, así como los partidos que obtuvieron escaños en el Parlamento, decreció progresivamente entre las elecciones de 1949 y 1961. A partir de las elecciones de 1961, sólo tres partidos tenían representación en el Parlamento: el Partido Social Demócrata, descendiente directo de la Asociación Alemana de Hombres de Trabajo, fundada un siglo antes; el Partido Democrático Libre, heredero de la tradición liberal germana, y la Unión Demócrata Cristiana, aliada con la Unión Social Cristiana, y ambas sucesoras ecuménicas del Partido Católico de Centro. En 1971 estos tres partidos captaban más del 99 por ciento del electorado alemán, convirtiendo de esta manera en triviales todos los partidos restantes (ver tabla Nº 2).

Tabla Nº 1

Resultados de las Elecciones Parlamentarias de 1928 y 1949 (expresados como porcentaje de votos válidos)

Tendencia Política y Partido	Alemania 1928	Alemania Occidental 1928 *	Alemania Occidental 1949
Extrema Derecha:			
Partido Nacional Socialista (NSDAP)	2,6	3,3	
Partido Alemán de Derecha (DRP)			
Partido del Pueblo Alemán (DNVP)	14,2	9,8	
Regional:			
Reconstrucción Económica (WAV)			
Partido Alemán (DP)	0,6	1,2	4,0
Partido Bávaro del Pueblo (BP)	3,1	5,6	4,2
Unión Social Cristiana (CSU)			5,8
Cristianos de Centro:			
Partido de Centro (Z)	12,1	17,6	3,1
Unión Democrática Cristiana (CDU)			25,2
Clase Media Liberal:			
Partido Alemán del Pueblo (DVP)	8,7	8,7	
Partido Democrático Alemán (DDP)	4,9	4,7	
Partido Democrático Libre (FDP)			11,9
Socialista:			
Partido Social Democrático (SPD)	29,8	26,8	29,2
Extrema Izquierda:			
Partido Comunista (KPD)	10,6	8,6	5,7
Otros:	13,4	13,7	6,2

* Aquí están los resultados electorales de los distritos que aproximan lo que sería la República Federal de Alemania. Estos distritos son los distritos 12 al 27 y 31 al 34 de la República de Weimar.

Fuente: Calculado de datos obtenidos del "Statischises Jahrbuch für das Deutsche Reich 1928" (Anuario Estadístico para Alemania, 1928). (Berlín: Verlag von Reimar Hobbing, 1928), pp. 580-81; y de Bernhard Vogel "Wahlen in Deutschland", Elecciones en Alemania (Berlín: de Gruyter, 1971), p. 306.

Tabla Nº 2

Consolidación en el Sistema Partidista Alemán, 1928-1976

Indicador	1928	1949	1953	1957	1961	1965	1969	1972	1976
Cantidad de partidos que presentan candidatos	41	14	15	14	8	10	11	7	15
Cantidad de partidos que obtienen escaños en el Parlamento	15	11	6	4	3	3	3	3	3
Porcentaje de la votación obtenida por los tres partidos más grandes	56,1	72,1	83,5	89,7	94,3	96,4	94,5	99,1	99,1
Porcentaje de los escaños obtenidos por los tres partidos más grandes	58,7	80,1	91,0	96,6	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Las cifras se refieren a votos emitidos para apoyar las listas de los respectivos partidos, salvo las de 1949, puesto que ese año se votó por candidatos individuales. La coalición CDU/CSU se cuenta como un solo partido.

Fuente: "Statistisches Jahrbuch, 1928", pp. 580-81, para las elecciones de 1928. Para las elecciones de 1949 hasta 1957, "Wahlen und Wahler in Westdeutschland" (Elecciones y votantes en Alemania Occidental), de Dolf Sternberger (Villingen: Ring Verlag, 1960, pp. 321-23. Para las elecciones de 1961 hasta 1976, "Amtliches Handbuch des Deutsches Bundestages" (Guía oficial del Bundestag Alemán) (Darmstadt: Neue Darmstadter Verlagsantalt), de los años apropiados.

El impacto del nazismo y del gobierno militar

Los doce años de la dictadura nazi destruyeron no sólo el sistema partidista alemán. Dichos años alteraron en forma radical la estructura social que estaba reflejada en ese sistema partidista. En la interpretación de Ralf Dahrendorf, el régimen nazi fue el agente inconsciente de una revolución social que echó por tierra el esquema germano tradicional de autoridad y jerarquía social, así como los privilegios de una clase dirigente muy establecida[6]. Las grandes propiedades en Prusia Orien-

[6] Ralf Dahrendorf, "Society and Democracy in Germany" (Nueva York: Doubleday, 1967), pp. 387-88.

tal, los principales grupos económicos, autoridades políticas regionales y al menos una parte de los monopolios industriales fueron algunas de las bajas de ese brutal régimen totalitario. La derrota bélica trajo consigo la división del territorio; el territorio de lo que sería la República Federal de Alemania era la mitad de lo que tenía el antiguo Reich. Además, sus nuevas fronteras traspasaban los límites de los Estados tradicionales, especialmente en el caso de Prusia, y su población era a la vez más urbana y católica de lo que era antes en la República de Weimar. Incluso sin intervención aliada, es altamente improbable que hubiese vuelto el sistema partidista de la preguerra en una comunidad política tan diferente a la de antes.

Reclutamiento de líderes

La intervención de las autoridades de ocupación aliadas fue muy trascendente. En cuanto se percataron de que las autoridades soviéticas intentaban crear una Alemania comunista en su zona de ocupación, los gobiernos militares de las tres zonas occidentales abandonaron su criterio de prohibir la vida política local. En el verano de 1945 los aliados comenzaron a reclutar personal alemán en ciertos puestos administrativos claves a nivel de gobierno local. Muchos de los que fueron reclutados continuaron luego en política, siguiendo prominentes trayectorias gracias a este temprano auspicio y a la posibilidad de ejercer influencia en un contexto político muy fluido. Los criterios que usaron los aliados en este reclutamiento afectaron directamente la composición del nuevo liderazgo político alemán. Los comandantes militares buscaban excluir a los dirigentes conocidos como nazis y favorecieron a los líderes políticos que contaban con experiencia en gobiernos locales antes de la guerra. De esta forma, hombres como Konrad Adenauer volvieron a ocupar posiciones aún más relevantes de las que tuvieron durante la República de Weimar. Las autoridades militares confiaban en los consejos otorgados por los líderes de la Iglesia en las regiones católicas, facilitando el regreso de los políticos de centro a los puestos locales. En la zona de ocupación británica se les consultaba a los líderes de los sindicatos con frecuencia, favoreciendo así a los socialdemócratas. A menudo las autoridades aliadas no tenían en qué basarse, y en estos casos el gobierno militar buscaba entre aquellos que tuvieran experiencia administrativa fuera del ámbito de los partidos políticos y entre los intelectuales, trayendo así a gente como Ludwig Erhard y Carl Schmidt al gobierno.

Entre los primeros líderes políticos de la posguerra elegidos de esta manera, hubo tanto antiguos líderes de los partidos de centro y Social Demócrata de la República de Weimar, como gente nueva, sin experiencia política. Los aliados no favorecían ningún punto de vista en particular, pero con el afán de encon-

trar alemanes responsables para hacerse cargo de ciertas funciones administrativas, facilitaron de hecho el resurgimiento de los líderes tradicionales de los partidos democráticos más poderosos de la República de Weimar, tal como impulsaron a la vida política a otros profesionales e intelectuales que no tenían experiencia previa en este campo[7].

Reorganización de los partidos

En el reestablecimiento de las organizaciones de los partidos políticos jugó un rol bastante importante la improvisación, hecho que también favoreció a algunos sobrevivientes del sistema antiguo. No se podían fundar partidos genuinamente nuevos mientras no se derogara la prohibición política del verano de 1945. Sin embargo, los líderes sobrevivientes de algunos partidos importantes mantuvieron el contacto, salvando así un esbozo de organización. Los que primero mostraron signos de actividad fueron los socialdemócratas, partido que se había conservado mejor y cuyo líder era Kurt Schumacher, quien sobrevivió al régimen nazi en un campo de concentración[8]. Los políticos del antiguo partido católico de centro se reunían con clérigos de las iglesias católica y protestantes, cooperando juntos luego de la persecución religiosa, con intelectuales católicos y con personas políticamente conservadoras que se sentían avergonzadas de los tratos hechos entre sus antiguos partidos y el régimen nazi. De estas reuniones surgió la decisión de formar un nuevo partido de centro, esta vez no solamente católico, sino además contando con el apoyo de otras iglesias y del antiguo partido del centro[9]. Por su parte, los líderes comunistas también se estaban reagrupando rápidamente, tal como ocurría con los miembros de los partidos liberales más importantes de la República de Weimar. Cuando fue derogada repentinamente la prohibición de la actividad política en agosto de 1945[10], el Partido Social Demócrata, el

[7] Lutz Niethamer, *Amerikanische Besatzung und Bayerische Politik* (1945) Ocupación Americana y Política Bávara, *"Vierteljahreshefte fur Zeitgeschíchte,* vol. 15 (1967, pp. 164-65, 179-80; Harold Zink *The United States in Germany,* 1944-45 (Princeton: Priceton University Press, 1957), pp. 170-75; F. Roy Willis, *The French in Germany,* 1945-1949 (Stanford, California: Stanford University Press, 1962), pp. 185-90.

[8] Lewis Edinger, "Kurt Schumacher: A Study in Personality and political Behavior" (Stanford, California: Stanford University Press, 1965), p. 71.

[9] Arnold J. Heidenheimer, "Adenauer and the CDU" (La Haya: Nijhoff, 1960), capítulo 2.

[10] En una reunión efectuada en Potsdam el 2 de agosto de 1945, las cuatro potencias aliadas acordaron "que todos los partidos políticos democráticos serán permitidos y alentados en toda Alemania". Informe sobre la conferencia tripartita de Berlín (Potsdam), reimpreso en von Oppen, *Documentos,* p. 44.

Partido Demócrata Cristiano y los liberales contaban con una ventaja que nunca perdieron gracias a esta organización previa. Esto también dio ventajas a los comunistas, pero ellos, sin embargo, no pudieron mantenerla.

Los aliados intentaron controlar la reorganización de los partidos exigiendo ciertos requisitos para obtener la debida autorización. La principal consecuencia de esto fue el evitar el surgimiento de un nuevo partido nazi, además de poner barreras burocráticas que eran mucho más traspasables para los cuatro principales partidos ya que contaban con alguna forma de organización. Aunque los requisitos para obtener la autorización de las colectividades tuvieron ciertas diferencias entre las diversas zonas de ocupación, lo que no variaba era que se investigaban las fuentes de ingresos, el grado de democracia interna que sugerían los estatutos y los antecedentes políticos de sus líderes. En la zona francesa no obtenían autorización los partidos regionales pequeños. Los partidos con especial atractivo para los refugiados y los expulsados de la zona oriental eran desautorizados, puesto que el gobierno aliado temía eventuales afanes de venganza en ellos y por eso quería que fuesen asimilados dentro de la nueva sociedad germana lo antes posible[11].

Sólo los cuatro principales partidos pudieron presentar candidatos a la primera elección en 1946, y en las elecciones nacionales realizadas en 1949 fueron estos partidos los únicos con candidatos en todo el país. Esto se debió a las variaciones en los enfoques entre las tres zonas de ocupación y las trabas burocráticas involucradas en el proceso de legalización de las nuevas colectividades. Esos mismos partidos también tuvieron un rol preponderante en las asambleas constituyentes elegidas y designadas para estudiar y proponer los anteproyectos para las constituciones estatales, en 1946 y 1947.

[11] Richard M. Scammon, "Political Parties" del libro *Governing postwar Germany* ed. Edward H. Litchfield (Ithaca: Cornell University Press, 1953), pags. 475-80; Seymour R. Bolten, "Military Government and the Germán Political Parties", *Annals of the American Academy of Political and Social Science,* vol. 267 (enero de 1950), pag. 55; Willis, *The French in Germany,* pp. 190-96; Raymond Ebsworth, *Restoring Democracy in Germany: the British Constitution* (Londres: Stevens, 1960), cap. 2; James K. Pollock y James H. Meisel, *Germany Under Occupation: Illustrative Materials and Documents* (Ann Arbor, Mich.: George Wahr, 1947), pag. 144; Ossip K. Flechtheim, *Dokumente zur parteipolitischen Entwicklung in Deutschland seit 1945* (Documentos sobre el desarrollo de los partidos políticos en Alemania desde 1945) (Berlin: Wendler, 1962), vol. 1, pp. 33, 38, y 51.

La nueva ley electoral

A la larga, la ventaja más importante con que contaron los partidos importantes fue la posibilidad de influir en la formulación del sistema electoral. En la mayoría de los estados las asambleas constituyentes optaron por un sistema de representación proporcional, que había existido durante la República de Weimar y que daba las mejores garantías a los partidos que no conocían su apoyo electoral[12]. La experiencia de la fragmentación partidista vivida por la República de Weimar persuadió a la mayoría de los políticos acerca de la conveniencia de añadir una cláusula que negara representación parlamentaria a los partidos que obtuviesen menos de un cinco por ciento de la votación (incluso el diez por ciento en algunos estados). Esta restricción fue adoptada en la mayoría de las constituciones estatales y obviamente fue de interés para los cuatro partidos ya instalados en las asambleas, puesto que era un obstáculo a la formación de agrupaciones nuevas. Al incluir esta restricción en las constituciones, los estados evitaban un posible desafío en las cortes. Durante la República de Weimar, fueron declaradas inconstitucionales las restricciones de un mínimo de votos por la Corte Suprema, puesto que violaban el principio de igualdad en la protección legal[13].

Dentro de la primera ley electoral nacional también había un requerimiento para reunir un mínimo de votos. Esta situación fue una consecuencia directa de la gravitación del gobierno militar aliado en el trabajo del Consejo Parlamentario, cuerpo que esbozó el Grundgesetz o Ley Básica. Este es el nombre que se le da a la Constitución, escrita en el invierno de 1948-49. El comité principal del Consejo Parlamentario derrotó por escaso margen una provisión constitucional que habría permitido una cláusula explícita de la ley de votación mínima dentro de la ley electoral. La votación se ganó con once votos contra diez, contándose entre el grupo ganador a cuatro partidos pequeños y a algunos socialdemócratas. El argumento para esto fue que estas

[12] En la zona de ocupación británica el gobierno militar favoreció un sistema electoral de representación mayoritaria. Como resultado de esto, se adoptó finalmente un sistema que era un compromiso entre el sistema de representación proporcional y el de un solo representante por circunscripción. Este se convirtió en el modelo para el sistema federal. Sin embargo, en el sistema federal la mitad de los miembros son elegidos en forma individual, distritos de un solo representante, aunque la distribución de los escaños es definida de acuerdo a la proporción de votos obtenidos. Ebsworth, *Restoring Democracy*, capítulo 3.

[13] Friedrich Karl Frome, *Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz*. De la Constitución de Weimar a la Ley Básica de Bonn (Tübingen: Mohr, 1960), pp. 159-60.

exigencias no eran consecuentes con la igualdad del voto[14]. A raíz de ello, la primera ley electoral promulgada por el Consejo Parlamentario no contenía ninguna cláusula restrictiva de este tipo. Sin embargo, los principales responsables del gobierno militar aliado tenían reticencia con otros aspectos de la ley. Dado que el Consejo Parlamentario había levantado su sesión inmediatamente después de promulgar la ley, los gobernadores militares dirigieron sus observaciones a las únicas autoridades políticas alemanas anteriores a las primeras elecciones, los presidente-ministros, jefes civiles de los estados germanos. Los gobernadores militares presentaron sus observaciones y luego añadieron, con conocimiento de causa, que "estaban preparados para considerar aquellas modificaciones de la ley que fuesen propuestas por los presidente-ministros ...".

Como los presidente-ministros pertenecían a los tres partidos principales y provenían en gran parte de estados que tenían algún tipo de cláusula de votación mínima, los gobernadores militares tenían motivos para pensar que favorecerían la introducción de la cláusula en la ley electoral federal. Así ocurrió; los presidente-ministros respondieron en dos días incluyendo varias recomendaciones para modificar el sistema de representación proporcional, entre las cuales destacó la proposición para requerir al menos el 5 por ciento de la votación (o la mayoría en una circunscripción a lo menos) para obtener una parte de la representación parlamentaria de dicho estado. Estas proposiciones fueron aprobadas por los gobernadores militares el mismo día en que se formularon y se dieron las facultades a los presidente-ministros para promulgar la ley revisada. Al recibir fuertes críticas por parte de algunos partidos políticos, los presidente-ministros vacilaron respecto a sus facultades para poder cambiar las resoluciones del Consejo Parlamentario. En ese momento los gobernadores militares, "en virtud de nuestra autoridad suprema", asumieron la responsabilidad del resultado[15].

[14] *Parlamentarische Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses* (Consejo Parlamentario, deliberaciones del comité principal), cuadragésima octava sesión, 9 de febrero de 1949, págs. 629-31; *Jahrbuch des offentlichen Rechts* (Anuario de Ley constitucional), vol. 1 (1951), pp. 202-5, 351-53.

[15] La correspondencia intercambiada entre los gobernadores militares y los presidente-ministros se encuentra en *Documents on the creation of the German Federal Constitution,* División de Administración Civil, oficina de Gobierno Militar para Alemania (EE.UU.), 1º de septiembre de 1949, pp. 148-52. Véase también *The Founding of the Federal Republic of Germany* de John Ford (Chicago: Chicago University Press, 1958), capítulo 4, y especialmente pp. 145-47.

De esta manera, tuvo un efecto profundo en la suerte de los partidos la cláusula de votación mínima que rigió en los primeros comicios nacionales. Evitó que tres de los catorce partidos obtuviesen representación parlamentaria. Además, la incorporación de la fórmula del "promedio mayor" para la asignación de cada escaño sucesivo entregó alguna representación a los partidos pequeños; la fórmula del "resto mayor" de la ley electoral de la República de Weimar los había favorecido en el pasado. Los escaños que fueron negados a los partidos pequeños fueron distribuidos entre los partidos grandes, los que entonces estuvieron sobrerrepresentados. La proporción obtenida por los partidos principales en el Parlamento fue ocho puntos porcentuales mayor que la proporción obtenida de los votos. Los líderes de la coalición gobernante aprobaron una cláusula reforzada de votación mínima antes de la siguiente elección, y nuevamente la robustecieron tres años después. Los partidos ahora debían obtener al menos un cinco por ciento de la votación nacional (o mayorías en tres circunscripciones) para lograr representación en el Parlamento. De los quince partidos que participaron en las segundas elecciones nacionales, nueve no pudieron obtener escaños en el Parlamento, y en las terceras elecciones no obtuvieron representación diez de catorce. Desde 1.961, sólo tres partidos han obtenido el mínimo estipulado por la ley. Hubo intentos de juntar fuerzas entre varios grupos de pequeños partidos, aunque sin éxito. En 1969 el Partido Nacional Democrático —de extrema derecha— no obtuvo representación por faltarle sólo siete décimas de un punto porcentual. Incluso más, la tendencia dominante es sencillamente desincentivar la participación de los partidos chicos, aunque algunos grupos, especialmente de extrema izquierda, continuaban presentando candidatos para tener una tribuna y expresar sus puntos de vista (ver tabla Nº 2).

El nuevo sistema electoral, por lo tanto, coloca obstáculos específicos para evitar la fragmentación partidista. Usando un índice de fragmentación que toma en cuenta tanto la cantidad como la fuerza relativa de los partidos, se ve una tendencia marcada de disminución en la fragmentación a partir de 1949. Este hecho señala un contraste muy grande entre la situación que existía antes de 1930 y la vigente después de 1949 (véase figura Nº 2)[16].

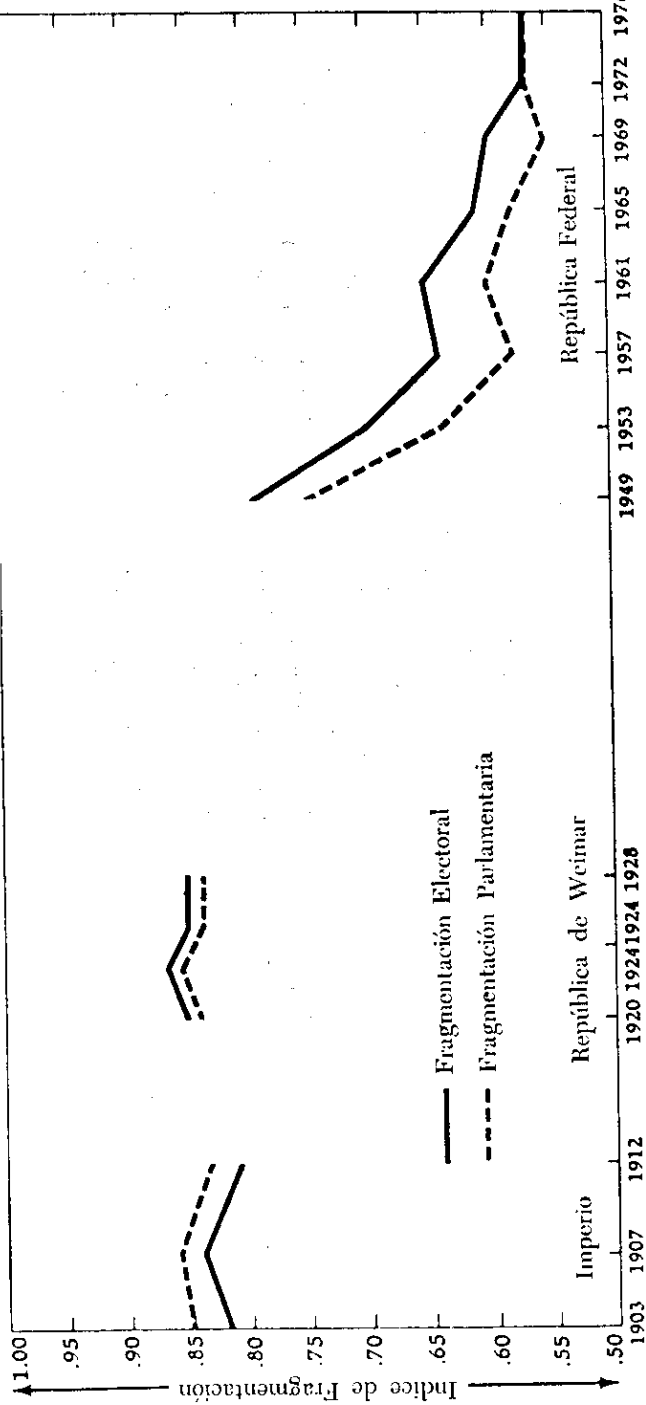
[16] Dicho índice fue desarrollado por Douglas Rae. Ver *Las Consecuencias Políticas de las Leyes Electorales* edición corregida (New Haven: Yale University Press, 1971), p. 56. Se calcula usando la fórmula siguiente:

$$F_e = 1 - \left(\sum_{i=1}^{n} T_i^2\right)$$

con F = índice de fraccionamiento (de votos o escaños).
con T = porción decimal de la votación obtenida por un partido.

Figura N° 2

Fragmentación Electoral y Parlamentaria en Alemania entre 1903 y 1976



Fuente: Resultados electorales oficiales obtenidos en Huber, 'Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit', pp. 652-5.5; Sternberger, 'Wahleii und Wühler', pp. 321-23; y Amtliches Handbuch des deutscben Bundestagen, años apropiados,

Nota: Para una explicación del índice de fragmentación, véase nota 16.

Además, al comparar el índice de fragmentación de los votos emitidos con el mismo índice calculado a partir de los escaños parlamentarios, se ve que en la República de Weimar eran aproximadamente iguales, contándose en esa época con un sistema puro de representación proporcional. Sin embargo, después de 1949 hubo mucho menos fragmentación parlamentaria que electoral[17]. Esto mide el efecto que tuvo la nueva ley electoral para evitar la proliferación de partidos en el Parlamento. Las condiciones tornaron mucho menos atractivos los partidos chicos para el electorado. Estas agrupaciones, que no ganaron escaños en las elecciones de 1972 y 1976, obtuvieron menos del uno por ciento de la votación.

La Corte Federal Constitucional dictaminó que las cláusulas de votación mínima eran compatibles con la libertad del voto, en 1952. Dicha Corte declaró que la igual protección de los votos suponía que éstos se contaran en forma equitativa, pero que no necesariamente debían influir en igual medida sobre el resultado, mostrando este tribunal un grado mayor de sofisticación que la Corte Suprema de la República de Weimar. Según argumentó la Corte, también los votos emitidos en favor de un candidato sin posibilidades debían darse por perdidos en los antiguos sistemas de representación mayoritaria, ya que no

Este índice se aplicó al sistema partidista alemán por Frank Dishaw en "Bemerkungen zur Konkurrenz im deutschen Parteiensistem 1871-1969" (Comentarios sobre competencia dentro del sistema partidista alemán), publicado en *Sozialwissenschaftliches Jahrbuch fur Politik* (Anuario Científico Social para Política) vol. 2.

17 Debido en parte a la incapacidad para redefinir las circunscripciones, la fragmentación parlamentaria durante la República de Weimar era mayor que la electoral. Esto dividió lentamente a los distritos electorales, de modo de darle la mayoría sólo a determinados partidos*, especialmente en los sectores urbanos que eran subrepresentados cada vez más, especialmente en el caso de los socialdemócratas. Las diferencias en habilidad para negociar los primeros y segundos lugares entre los partidos también contribuyó a esto. El negociar les permitía a los partidos "burgueses" consolidar su poderío, a la vez que aislaba a los socialdemócratas. En conjunto, los efectos producidos por la manipulación en el establecimiento de las circunscripciones, unidos a la falta de habilidad para negociar por parte de los socialdemócratas, dejó a este último partido notoriamente subrepresentado en el Parlamento y a todos los demás partidos sobrerrepresentados, incluso los más pequeños. Esto hizo que la fragmentación parlamentaria fuese mayor que la electoral. Para tener una idea de la magnitud del problema, el Partido Social Demócrata obtuvo un 29 por ciento de la votación y sólo un 11 por ciento de los escaños parlamentarios en las elecciones de 1907.

* "gerrymandered" en el original. N. del T.

alteraban el resultado. De este modo, un sistema de representación proporcional que negara representación a los partidos con menos de cinco por ciento de los votos no violaba más que en un cierto sentido la igualdad del sufragio[18].

Por lo que hemos visto, el Gobierno militar aliado facilitó la entrada de personalidades individuales en la vida política de la Alemania de posguerra. Favoreció inadvertidamente a cuatro partidos; prohibió deliberadamente otros partidos por varios años claves, y evitó que sólo el sistema de representación proporcional determinara la participación dentro del primer Parlamento de posguerra. Otro efecto profundo, aunque indirecto, del gobierno militar, fue producto de la división en tres zonas de ocupación aliadas y una soviética. Esto permito a los soviéticos obligar a todos los partidos políticos de dicha zona a ponerse bajo el control del Partido Comunista. El hecho motivó que en las zonas occidentales se identificara al Partido Comunista con una ocupación extranjera, lo cual dañó mucho su imagen ante el electorado desde un comienzo.

La destrucción del sistema partidista antiguo junto con su base social, entre 1933 y 1945, además de la canalización por parte del gobierno militar aliado de las fuerzas políticas locales, fueron los hechos que barrieron con la inercia que muestra la mayoría de los sistemas partidistas para mantenerse inalterables a pesar del cambio en sus bases. Esta circunstancia creó las condiciones que permitieron dar paso a una estructura social nueva y a nuevos enfoques políticos para remodelar el sistema partidista alemán. Tanto los resultados sucesivos de la primera elección a nivel estatal como las ocho elecciones nacionales siguientes ilustran claramente esta transformación (véase tabla N° 3). Estudiemos ahora los cambios sociales, económicos y de actitud que moldearon esta transformación.

Determinantes socioeconómicas del sistema partidista de posguerra

A partir de 1946 la producción industrial alemana recobró muy rápidamente el nivel que tenía antes de la guerra. Esto se debió al apoyo de los Estados Unidos, a una alta tasa de impuestos que evitó el consumo y promovió la inversión, y a una fuente continua de mano de obra que provenía de los expulsados y refugiados de los territorios orientales. Ya al llegar a 1950, el producto geográfico bruto por habitante era igual al obtenido en 1936. De ese momento en adelante, y por los diez años siguientes, la economía creció a una tasa de casi el siete por ciento per cápita. En 1960 el producto bruto doméstico era

[18] Corte Federal Constitucional, 'Entscheidungen', Decisiones 1952, especialmente pp. 241-60.

Tabla Nº 3

Resultados electorales del Bundestag, 1946-1976

Partido	1946-47a	1949	1953	1957	1961	1965	1969	1972	1976
Democracia Cristiana y Social Cristianos									
% votos	38,5	31,0	45,2	50,2	45,3	47,6	46,1	44,9	486
Escaños		139	244	270	242	245	242	225	244
Social Demócrata									
% votos	35,7	29,2	28,8	31,8	36,3	39,3	42,7	45,8	42,6
Escaños		131	151	169	190	202	224	230	213
Democrático Libre									
% votos	8,2	11,9	9,5	7,7	12,7	9,5	5,8	8,4	7,9
Escaños		52	48	41	67	49	30	41	39
Alemán b									
% votos	2,6	4,0	3,2	3,4	2,8				
Escaños		17	15	17	0				
Bávaro									
% votos		4,2	1,7						
Escaños		17	0						
Bloque Entero (expulsados)									
% votos			5,9	4,6					
Escaños			27	0					
Izquierda Radical c									
% votos	9,3	5,7	2,2		1,9	1,3	0,6	0,3	0,3
Escaños		15	0		0	0	0	0	0
Derecha Radical d									
% votos	0,4	1,8	1,1	1,0	0,8	2,0	4,3	0,6	0,3
Escaños		5	0	0	0	0	0	0	0
Otros									
% votos	5,3	12,2	2,4	1,3	0,2	0,3	0,5	0,1	0,3
Escaños		26	2	0	0	0	0	0	0

[a] Primeras elecciones estatales de asamblea constituyente o de legislatura.

[b] Se fusionó con el Bloque Entero Alemán en 1961; este partido tenía, previamente, acuerdos con el CDU para que pudiese obtener electorados de un solo miembro.

[c] Partido Comunista en 1949, 1953, 1972 y 1976; Unión Alemana de Paz en 1961 y 1965; Acción Para el Progreso Democrático en 1969.

[d] Partido de Derecha Alemán en 1949; Partido Alemán del Reich entre 1953 y 1961; Partido Nacional Democrático en 1965, 1969, 1972 y 1976.

Fuente: Vogel y otros, 'Wahlen in Deutschland', pp. 306-8; 'Amtliches Handbuch des Deutschen Bundestages', 1972, p. 2; 1976, p. 2.

igual a los de Francia e Inglaterra. Después de ese año la economía redujo su tasa de crecimiento a un cuatro por ciento anual, tasa que ha permanecido prácticamente constante. A mediados de la década de 1970 la producción total per cápita era cercana a la de los Estados Unidos [19]. Esta impresionante expansión económica produjo grandes cambios en la composición de la fuerza laboral germana. La proporción de la fuerza laboral empleada en agricultura disminuyó en dos tercios para la generación posterior a 1950, mientras que la proporción empleada en el sector servicios aumentó en un cincuenta por ciento. En 1974 casi la mitad de toda la fuerza laboral estaba empleada en el sector terciario; sólo el siete por ciento estaba empleada en la agricultura.

Desde el punto sociológico, lo más importante es el hecho que la población asalariada aumentó al doble en el lapso de una generación. A mediados de la República de Weimar, los empleados asalariados constituían un poco más de la sexta parte de la fuerza laboral, mientras que en 1974 eran casi las dos quintas partes (véase la tabla Nº 4). Estos nuevos empleados asalariados usualmente tenían un nivel de educación bastante más alto que el resto de la clase trabajadora, con la cual compartían sólo el nombre, y además eran mucho más movedizos. Desde un punto de vista político, constituían una nueva clase media casi tan grande como la clase obrera. Ningún partido podía menospreciar el posible apoyo de este grupo.

Tabla Nº 4

Composición Ocupacional de la Fuerza Laboral Alemana entre 1882 y 1974 (expresado en porcentaje de la fuerza laboral)

Categoría Ocupacional	1882	1925	1950	1974
Independiente	25.6	15.9	14.5	9.1
Miembros de familia que participan		16.9	13.8	5.3
Empleados asalariados	7.0	17.0	20.6	40.9
Obreros	57.4	50.2	51.0	44.8

Fuente: 'Statischises Jahrbuch tur die Bundesrepublik Deutschland, 1971' Anuario Estadístico para la República Federal de Alemania, 1971 (Stuttgart: Verkag W. Kolhammer, 1971), p. 121; 'Statischises Jahrbuch, 1975', p. 149.

[19] Agencia para el Desarrollo Internacional, División de Informes y Estadísticas, Oficina de Administración Financiera, Sección para Servicios

Su lealtad no estaba con ninguna de las ideologías antiguas. Constituían un electorado nuevo que estaba disponible para la movilización política, como un sector recién emancipado en la época en que se estaba expandiendo el sufragio[20].

La votación en la República de Weimar seguía las líneas dadas por las clases sociales. Los votantes percibían que los partidos pertenecían a uno de los tres grupos socioculturales: clase obrera marxista, clase media católica y clase media protestante. Los miembros de los electorados se habían comprometido con estos grupos, sobre la base de su identificación sociocultural. De elección a elección se producían movimientos dentro de los bloques, pero casi ningún partido se cambiaba a otro grupo. Incluso el colapso tanto del Partido Liberal como del Partido Conservador, así como el crecimiento explosivo del Partido Nazi, con todas sus dramáticas consecuencias, era producto de la redistribución de fuerzas entre los partidos del bloque protestante de clase media[21].

La votación para el sector de la población que constituía el sector obrero tradicional, la clase media tradicional, y aquellos que se identificaban con el catolicismo tradicional, seguía las líneas de las clases sociales en la República Federal. Sin embargo, esto no se cumplía con el grupo creciente de clase media asalariada. Ni su status social ni ocupacional los ligaba a ninguna colectividad específica, por lo que sus miembros evaluaban a los partidos según su habilidad para tratar temas como oportunidades de educación, planificación económica y política exterior, puesto que esta masa era particularmente sensible a ella[22].

La existencia de un grupo grande de votantes que no reaccionaba en términos de las clases sociales tradicionales consti-

de Programas y Administración "Gross National Produc: Growth Rates and Trend Data" (Producto Geográfico Bruto: Tasas de Crecimiento e Información de Tendencias), 1° de mayo, 1974, p. 15; Naciones Unidas, 'Statistical Yearbook', 1974 (Anuario Estadístico), (Nueva York: 1975), pp. 651-52.

[20] Kendall L. Baker, Russel j. Dalton, y Kai Hildebrandt, *Political Affiliations: Transition in the Bases of German Partisanship* (Ann Arbor: Center for Political Studies, Institute for Social Research, University of Michigan, 1975), especialmente las páginas 9-16; Franz Urban Pappi, "Parteiensystem und Sozialstruktur in der Bundesrepublik" (Sistema Partidista y Estructura Social en la República Federal) *'Politische Vierteljaresschrift',* vol. 14 (1973), pp. 191-213.

[21] W. Phillips Shively, "Voting Stability and the Nature of party Attach ments in the Weimar Republic", *American Political Science Review,* vol. 66 (1972), pp. 1203-25, especialmente las páginas 1220-23.

[22] Baker, Dalton y Hildebrandt, "Political Affiliations", pp. 12-13, 22-23.

tuía un gran desafío a los tres partidos establecidos. Al llegar a la década de 1970 este grupo constituía el cuarenta por ciento del electorado. Dentro de un sistema tripartidista era la clave del triunfo, puesto que no bastaba ganar el apoyo de la cuarta o tercera parte del electorado, sino la mitad, ya sea solo o en una coalición con otro partido.

El primer partido del período de posguerra que resultó atractivo a la nueva clase media fue la Unión Demócrata Cristiana. Al serlo, no perdió ni el apoyo de su electorado católico tradicional ni del electorado protestante tradicional, que pertenecían a la clase media antigua[23]. Esto era posible dado que era un partido nuevo, producto de una unión entre los católicos y los protestantes y no cargaba con el peso de compromisos ideológicos; así, no tenía problemas para atraer votantes de varias clases sociales. La posición que tuvo como partido gobernante durante la década de 1950 ayudó para mantener su pragmatismo y orientación al electorado. Al Partido Social Demócrata le fue bastante más difícil aumentar su apoyo, fundamentalmente entre la clase obrera. Este partido, el más antiguo de Alemania, parecía estar condenado a seguir siendo una agrupación exclusiva de la clase obrera, incapaz de reunir los votos suficientes para gobernar, puesto que se inclinaba hacia compromisos ideológicos, estuvo guiado en un comienzo por un hombre cuya visión política fue marcada por su experiencia en la República de Weimar y los campos de concentración nazi, y era manejado por una élite muy establecida. Sin embargo, al terminar la primera década de la República Federal, surgieron nuevos líderes que se dieron cuenta que el criterio necesario para triunfar había cambiado y que había un considerable sector del electorado que era susceptible a nuevos exhortos. El SDP adoptó un nuevo programa de partido en 1959, y comenzó a enfatizar su liderazgo y personalidad. La participación en el gobierno durante la "Gran Coalición" —entre 1966 y 1969— demostró finalmente que los socialdemócratas eran un partido responsable para gobernar y tuvieron éxito en cuanto a aumentar su atractivo frente a la nueva clase media[24]. El Partido Democrático Libre tuvo, por su parte, una reorganización a fines

[23] Juan J. Linz, "Cleavage and Consensus in west German Politics: the Early Fifties", en Lipset y Rokkan, *Party Sistems*, especialmente en pp. 287-304.

[24] David P. Conradt, *The West Gemían Party System: an Ecological Analycic of Social Structure and Voting Behavior, 1961-1969,* Sage Professional Papers in Comparative Politics Nº 28 (Beverly Hills: Sage Publications, 1972), especialmente pp. 19-27.

de la década de 1960, con lo que adquirió un nuevo electorado, más conservador que el anterior[25].

De esta forma la cambiante composición social del electorado trajo consigo una redefinición de las bases de los tres partidos tradicionales y los obligó a desarrollar un esfuerzo para atraer a las nuevas clases sociales, sin debilitar el liderazgo sobre sus naturales bases de apoyo. El éxito logrado por los socialdemócratas en obtener el respaldo de una parte de este electorado causó la transferencia de poder desde la coalición guiada por el CDU a una guiada por el SPD en 1969, elección crítica donde se documentó la existencia de nuevos patrones de votación y de nuevas coaliciones en el gobierno.

Los antecedentes de los partidos, tanto de gobierno como de oposición, fueron más importantes para los votantes de la década de 1960 que los sentimientos de identificación social que habían primado en el pasado. El candidato presentado para el cargo de Canciller también se convirtió en un importante elemento de juicio para determinar las preferencias del electorado. Las elecciones de 1969 y 1972 fueron un juicio del electorado sobre los candidatos a la Cancillería y la trayectoria pública de cada cual[26]. Los demócratas libres estaban mentalmente asociados por el votante con los socialdemócratas luego de la elección de 1969, puesto que habían gobernado juntos. El tercer partido ya no podía aplazar su elección de compañero de coalición hasta después de las elecciones, como se había hecho en la década de 1960[27]. Los votantes, claramente, esperaban elegir entre coaliciones alternativas para el gobierno, pero los demócratas libres temían sufrir graves pérdidas si no se alineaban con uno u otro bando antes de las elecciones. Ade-

[25] H. D. Klingeman y F. U. Pappi, "Die Wählerbewegungen bei der Bundestagswahlam 28. September 1969" (Comportamiento electoral en la elección parlamentaria del 28 de septiembre de 1969), *Politische Vierteljahresschrift,* vol. 11 (1970), pp. 111-38, especialmente p. 126.

[26] Max Kasse, "Determinanten des Wahlverhaltens beí der Bundestagswahl 1969" (Determinantes de la preferencia en la votación en las elecciones parlamentarias de 1969), *Politische Vierteljahresschrift,* vol. 11, pp. 46-110, especialmente pp. 60-72. Max Kaase, "Die Bundestagwahl 1972: Probleme und Analysen" (Las elecciones parlamentarias de 1972: Análisis *y* Problemas), *Politische Viertel jahresschrift,* vol. 14 (1973), pp. 145-70.

[27] Para un análisis detallado de la decisión que tomó el FDP para entrar en coalición con el SPD luego de las elecciones de 1969, ver Klaus Bohnsack, "Bildung von Regierungskoalitionen, dargestellt am beispiel der Koalitionsentscheidung der F.D.P. von 1969" (La formación de coaliciones para gobernar, ejemplificado con la decisión del FDP dé entrar en coalición en 1969), *Zeitschrift fur Parlamentsfragen,* vol. 7 (1976), pp. 400-25.

más, habría sido de alto riesgo para ellos cambiarse de bando, ya que el electorado que los apoyaba favorecía de una manera muy clara una coalición liberal-socialista. Era una clara señal de la bipolaridad que se estaba imponiendo en el sistema partidista alemán.

El enfoque compartido de los tres partidos sobre la nueva clase media y la bipolarización del sistema partidista crearon condiciones para que surgieran partidos muy extremos en los tiempos de crisis. Esto se pudo ver muy claramente entre los años 1966 y 1969, que coincidieron con la primera recesión económica de la posguerra y con victorias electorales en varios Estados de un partido hipernacionalista. A su vez, la inquietud estudiantil se manifestó mediante el surgimiento de varios movimientos de extrema izquierda. Ninguno de estos extremos logró obtener apoyo parlamentario en las elecciones de 1969, aunque por distintas razones. El atractivo del Partido Nacional Democrático era ejercido principalmente sobre gente mayor, de pueblos pequeños y con poca educación, que tenían actividades de la clase media tradicional[28]. Los democratacristianos pudieron competir en forma muy efectiva en contra de los nacionaldemocráticos, obteniendo la preferencia de este electorado poco comprometido. La extrema izquierda era atractiva para los estudiantes, universitarios especialmente, que, aparte de causarle considerables vergüenzas al Partido Social Demócrata en las reuniones del partido, no pudieron movilizar a un número importante de votantes. En resumen, tanto el Partido Demócrata Cristiano como el Social Demócrata demostraron tener la capacidad para contener la amenaza de perder terreno. Fue una evidencia más de la extraordinaria habilidad que tuvieron ambos partidos para conciliar los intereses de los grupos sociales normalmente asociados a ellos, con los de la nueva clase media surgida del desarrollo económico del cuarto de siglo anterior.

Actitudes políticas hacia el sistema partidista

El sistema de partidos políticos que se desarrolló en la Alemania de la posguerra fue el resultado de hechos históricos a los que no se sienten ligados los ciudadanos alemanes actuales, y de desgarradores cambios sociales que tampoco esos ciudadanos pueden controlar. Era de imaginarse que los votantes reaccionarían con indiferencia y hostilidad ante este sistema partidista, y que carecería de apoyo en la cultura política. De hecho, las instituciones de gobierno más importantes se establecieron durante el gobierno de ocupación: la convención constitucional

[28] Hans. D. Klingeman y Franz U. Pappi, *Politischer Radikalismus* [Radicalismo Político] (Munchen: Oldenbourg, 1972), especialmente los capítulos 4 y 6.

fue un cuerpo designado, no elegido, que tuvo muy poca atención pública. Aunque algunas instituciones, fundamentalmente los partidos, eran algo parecidos a sus predecesores en las épocas del imperio y de Weimar, también acusaban diferencias fundamentales. Estas instituciones, incluyendo el sistema de partidos políticos, recibieron el apoyo público al poco tiempo, a pesar de que en un comienzo fueron distantes y desconocidas. El apoyo se debió principalmente a tres factores: al éxito que tuvieron las políticas que el sistema puso en práctica, a la ausencia de otras alternativas, y al hecho que se le exigía políticamente muy poco a la masa ciudadana.

A comienzos de la década de 1950, más de la mitad de la población alemana creía que no era necesario tener un Parlamento elegido; casi la misma cantidad de personas eran renuentes para decir que favorecían la existencia de más de un partido político. Sin embargo, las instituciones principales para la participación democrática lograron apoyo rápidamente, primero entre los que estaban más satisfechos con las políticas adoptadas por el gobierno y, ya al terminar la década, incluso entre aquellos sectores identificados con la oposición. Al llegar a la década de 1960, las dos terceras partes de la población habían expresado un compromiso con el Parlamento y las tres cuartas partes del electorado favorecían un sistema partidista competitivo[29]. Encuestados a comienzos de los años 70, casi un 90 por ciento de los alemanes apoyaba el sistema partidista[30]. Se había logrado que la gente se sintiera comprometida con el gobierno, independientemente de la satisfacción que tuvieran con las políticas adoptadas.

La virtual desaparición del apoyo a los predecesores de este sistema partidista corrió paralelamente con la orientación positiva que fue ganando el nuevo régimen. Sectores considerables de la población durante la República de Weimar consideraban que el régimen imperial había sido mejor. Ya en la época de la posguerra, el imperio no era más que un recuerdo lejano, el régimen de Hitler estaba desprestigiado al menos por haber perdido la guerra, y la República de Weimar no tenía adherentes. Muy pocas personas veían alternativas a las nuevas instituciones. También es verdad que en 1950 casi la mitad de la

[29] G. R. Boyton y Gerhard Loewenberg, "The Development of Public Support for Parliament in Germany, 1951-1959", *British Journal of Political Science,* vol. 3 (1973), pp. 169-89; Boyton y Loewenberg, "The Development of Public Support for Party Competition in Postwar Germany", trabajo expuesto en la reunión anual del Midwest Political Science Association, Chicago, Illinois, 4 de mayo de 1973.

[30] Elisabeth Noelle y Erich Peter Neumann, *Jahrbuch der Offentlingen Meinung,* 1968 bis 1973 (Anuario de Opinión Pública, 1968 a 1973) (Allensbach Verlag für Demoskopie, 1974), p. 222.

población tenía aún una visión favorable de Hitler ("si no hubiese estallado la guerra") y la tercera parte pensaba que sería una buena idea restaurar la monarquía. Pero estos apegos residuales a regímenes anteriores se desvanecieron rápidamente durante los años 50. Los sectores que prosperaban bajo el régimen nuevo fueron los primeros en olvidarse de los anteriores, y en los años 60 ya no quedaban sectores importantes de la población que anhelaran una restauración. Como el apoyo público depende en parte de las percepciones sobre alternativas, el desvanecimiento de éstas ayudó a fortalecer el sistema existente[31].

El desarrollo del respaldo público a las instituciones de la democracia afectó al sistema partidista de dos formas. Primero, los partidos opuestos al régimen no lograron obtener votos suficientes para lograr representación parlamentaria; de esta manera se redujo tanto el rango como el número de partidos alternativos. Segundo, las actitudes positivas hacia el Parlamento como institución y hacia el sistema partidista competitivo, les permitió consolidarse en una forma segura dentro de la vida pública germana, contando con privilegios legales y financiamiento fiscal. Una ley sobre partidos políticos promulgada en 1967 intentaba asegurar que los partidos tuviesen estructuras democráticas internas, los reconoció como instituciones oficiales del gobierno, les exigió divulgación de sus colaboradores y de sus cuentas internas y les otorgó subsidios federales que alcanzaban DM 150 millones (US$ 60 millones *) para cada elección[32].

El electorado aceptó este estatuto legal de los partidos. Tres quintas partes de los líderes económicos y políticos estaban dispuestos a condonar la idea del subsidio federal, aunque el público se oponía a ella[33]. La buena voluntad general del público para que los partidos estuviesen dotados con privilegios legales no provenía de la aprobación de ciertos privilegios específicos, sino más bien de una actitud positiva hacia el sistema partidista. Esto permitió que los líderes de los partidos tuviesen la suficiente discreción para pulir los detalles.

El grado con que se involucró el público en las actividades partidistas fue pequeño. Mientras que el 15 por cierto del elec-

[31] G. R. Boyton y Gerhard Loewenberg, "The Deacy of Support for Monarchy and the Hitler Regime in the Federal Republic of Germany", *British Journal of Political Science,* vol. 4 (1974), pp. 453-88.

* Nota del Editor: Se ha realizado la conversión de cifras en moneda alemana a la tasa de cambio existente en el año de las elecciones, aproximadamente DM. 2.5 por dólar.

[32] Ulrich Dubber, *Geld und Politik: die Finanzwirtschaft der Parteien* (Dinero y Política: el Financiamiento de los partidos (Freudenstadt: Lutzeyer, 1970), pp. 101-35.

[33] Uwe Schleth, *Parteifinanzen* (Finanzas de Partido) (Meisenheim: Antón Hain, 1973), pp. 252-55, 261-62.

torado de la época de Weimar había pertenecido a algún partido político[34], proporción que incluso aumentó durante el régimen nazi a pesar de existir un solo partido, sólo el 5 por ciento del electorado pertenecía a algún partido después de 1945[35]. Los partidos estaban crónicamente desfinanciados antes de obtener el subsidio público. Sus mecanismos de financiamiento no eran lo bastante vigorosos para concertar en torno a ellos una amplia participación ciudadana.

La adhesión del público a los partidos se manifestó no sólo aceptando el estatuto legal de un sistema partidista competitivo sino también en la buena voluntad del 90 por ciento del electorado para participar en las elecciones y elegir entre los tres principales partidos establecidos. Sin embargo, esto era más una manifestación de apoyo y de compromiso con el 'sistema' que con un partido en particular. Como hemos visto, un segmento cada vez mayor de la nueva clase media elegía libremente entre los partidos basándose en su capacidad demostrada en un cierto momento, en decisiones completamente libres de ataduras sociales o de status.

Comenzando los años 70 surgió por primera vez la evidencia más persuasiva que indicaba que la mayoría de los votantes estaban desarrollando ataduras psicológicas con ciertos partidos similares a las presentes en Escandinavia, Gran Bretaña y los Estados Unidos. La existencia estable y prolongada de tres partidos, las claras alineaciones entre ellos para formar coaliciones, y la tendencia de los votantes de actuar en forma regular a través del tiempo, estaban generando las condiciones que producirían compromisos desconocidos en la Alemania de posguerra. Entre un 50 y un 70 por ciento de los votantes exhibieron una identificación partidista estable durante la campaña de 1972, y esta tendencia afectaba más a los votantes jóvenes que a los mayores[36]. Al comparar la conducta de los votantes de la década de 1970 con la observada en la década precedente, vemos que los primeros se guiaban más por preferencias de partidos que por preferencias hacia puntos de vista manifestados por los

[34] Thomas Nipperdey, *Die Organisation der deutschen Parteien vor 1918*, (La organización de los partidos alemanes antes de 1918) (Düsseldorf: Droste Verlag, 1961), p. 398.

[35] Heino Kaack, *Geschichte und Struktur des deutschen Parteinsystems* (Historia y Estructura del sistema partidista Alemán) (Opladen: Westdeutscher Verlag, 1971), pp. 482-97.

[36] Kendall L. Baker, "Generational Differences in the Role of Party Identification in German Political Behavior", 'American Journal of Political Science', vol. 22 (1978), pp. 106-29, especialmente, p. 111. Cf. Manfred Berger, "Partei-identifikation in der Bundesrepublik". Identificación partidista en la República Federal, 'Politische Vierteljahresschrift', vol. 14 (1973), pp. 215-25.

mismos, como ocurría en la década de 1960. Parecía que los votantes estaban acomodando sus posiciones para que calzaran con las del partido de preferencia, demostrando así una nueva lealtad partidista[37]. Si se continuaba esta tendencia, se llegaría a establecer la lealtad hacia un partido como elemento determinante de las elecciones y como expresión de variables en juego dentro del entorno social y de la conducta de la ciudadanía.

Conclusión

El sistema partidista alemán muestra señales de alcanzar estabilidad, habiendo transcurrido ya una generación desde el establecimiento de la República Federal, en una forma que le permite diferenciarse claramente de los sistemas partidistas del imperio y de la República de Weimar. Hay sólo tres partidos que tienen posibilidades serias de obtener el apoyo electoral, el CDU/CSU, el SPD y el FDP; en la década de 1970 han obtenido más del 99 por ciento de la votación. Estos tres partidos ofrecen alternativas reales de gobierno. De esta manera le dan al electorado el poder de elegir a sus gobernantes en la misma forma que pueden hacerlo en Francia, Inglaterra y Estados Unidos. Este es un poder que el electorado alemán no había tenido antes. La coalición entre socialdemócratas y demócratas libres, confirmada en el poder en las elecciones de 1976, reemplazó a las coaliciones guiadas por los democratacristianos que habían gobernado durante los primeros veinte años a la República. De hecho, las coaliciones se han alternado en el poder; todos los partidos han tenido experiencia tanto de gobierno como de oposición. El extremismo político ha tenido muy poco apoyo.

Estas distintivas características del nuevo sistema partidista son la consecuencia de la radical destrucción del régimen anterior por la imposición de una dictadura totalitaria y la autoridad de una ocupación foránea. La destrucción del orden antiguo despejó el camino para el establecimiento de un sistema nuevo, influenciado por un medio ambiente socioeconómico distinto y mantenido por una cultura política nueva. Las costumbres del electorado, unidas a la inercia organizacional de los dirigentes políticos, hacen muy probable que este sistema sobreviva a la generación que lo fundó y que continúe estructurando las opciones del votante alemán, tal como lo hizo en las elecciones de 1976.

[37] Baker, Daltan, y Hildebrandt, "Party Affiliations", pp. 24-26; de los mismos autores, "Political Stability in Transition: Poswar Germany", (disertación dada en la Reunión Anual de la American Political Science Association, San Francisco, California, septiembre de 1975, pp. 40-41).

ENSAYO

Notas para una Historia del Concepto de Clase *

Francis Korn**

En este ensayo se esbozan las líneas generales sobre las cuales se desarrolló el concepto de clase social. Desde los trabajos pioneros de Kaufman y Warner en adelante, varios fueron los que pensaron que se podía descubrir la "forma" del sistema de estratificación latente de una comunidad. Pero si el sistema de estratificación social existe no puede ser sólo un promedio que es lo que en verdad construyen los sociólogos con sus métodos estadísticos. La autora revisa a autores como Marx, Weber, Bell, entre otros, para concluir que el concepto de clase social es sumamente oscuro. Salvo que se diga que las "clases" terminaron con los estamentos, esto es, en algún momento situado hacia fines del siglo XVIII…

"Human kind cannot bear very much reality".

T. S. Eliot

"If we are laboring the obvious it is because the obvious is often forgotten".

Walter Jackson Bates

* Una versión preliminar de este ensayo fue expuesta en un seminario del Centro de Estudios Públicos el 22 de agosto de 1983.

** Licenciada en Sociología, UNBA, 1963; D. Phil. en Antropología, Universidad de Oxford, 1970. Investigadora del Instituto Di Telia, Buenos Aires; profesora de la Universidad Católica de Buenos Aires. Su último libro es *Buenos Aires: Una Ciudad Moderna,* Buenos Aires: Editorial del Instituto Torcuato Di Telia, 1981.

Un día de 1967, en que la calma del paisaje de Oxford se colaba una vez más por la ventana, un joven graduado sintió llegar por fin su primer rapto de inspiración. Sentado contra el cielo gris y consciente de que a sus espaldas no sólo se levantaban las famosas torres del lugar, sino también más de siete siglos de decantado quehacer académico, inscribió sobre el papel aún virgen de ideas la primera frase de su tesis doctoral: "En Chile, las clases medias nacieron en 1801". Su razonamiento no resulta demasiado ajeno. No nos queda claro el por qué de esa fecha inaugural, pero entendemos que su trabajoso razonar pasó por una instancia en la que parece lógico pensar que algo de lo que se afirma que existe, alguna vez existió[1].

Lo que es más difícil de imaginar es qué es lo que nació. Con la excepción de Archibald MacLeish, quien dijo, según nos cuentan, que hay dos clases de personas: las que hablan de clases y las que no, el resto del mundo (compuesto de sociólogos, pensadores y gente en general) está de acuerdo en que existen unas entidades que bajo el nombre de "clases sociales" sobrevuelan toda sociedad humana conocida o, al menos, la mayor parte de ellas. La definición de estas entidades, sin embargo, no es evidente. Se puede asegurar, sin temor a equivocarse, que habrá tantos criterios para sustentar la idea de la existencia de las clases como personas la enuncian. Cada una de estas opiniones lleva consigo su propia versión sobre la cantidad y naturaleza de las clases.

Nos interesa esbozar aquí las líneas más generales sobre las cuales se desarrolló el concepto de clase social en los últimos doscientos años. Nuestra curiosidad por el tema surgió, en un primer momento, de la dificultad en comprender el significado de las operaciones que se llevan a cabo cuando se dice que se mide la distribución de una población en clases o estratos[2]. Más tarde, encontramos que la expresión empírica de este concepto

[1] Quisiera agradecer al Dr. Ezequiel Gallo por contarme esta anécdota y por comentar las principales ideas de este trabajo. Mientras lo compuse, también me beneficié con los comentarios y sugerencias del Sr. Jeremy Butterfield, el Lic. Mauricio Contreras y el Lic. Juan Carlos Torre, y de mis colegas en el Seminario "Frederic von Hayek para el estudio de los fenómenos complejos", Lic. Lidia de la Torre y Lic. Sergio Baur. Quisiera agradecer especialmente aquí al Prof. Rodney Needham, All Souls College, Oxford, por sus comentarios al primer borrador; de esta manera volví a beneficiarme con el diálogo que mantuvimos entre 1966 y 1970, cuando yo era una alumna del doctorado de la Universidad de Oxford, bajo su supervisión.

[2] Korn, Francis: "¿Clases sociales?", en Korn, F.: *Palabras y Conjeturas*, Buenos Aires, Sudamericana, 1978, pp. 21-39.

es tan confusa como su expresión teórica[3]. La ya larga historia de la introducción de esta idea en las obras de autores clásicos y la de su desarrollo en las obras de los autores más contemporáneos, es una historia donde el hilo conductor no es ni la coherencia lógica ni la precisión en el contenido de los términos.

Para construir una historia del concepto de clase social hay que tomar en consideración todos los aspectos posibles de los procesos de formación de conceptos, el más importante de los cuales es el mecanismo básico de clasificación de la mente humana. Otros aspectos no menos importantes son las tradiciones en medio de las cuales el concepto se enuncia y las peculiaridades de la organización de la sociedad dentro de la cual es concebido. Como en cualquier otro quehacer humano, en la formación de conceptos, los hábitos juegan un papel tan importante como la buena voluntad y el buen juicio. "Es una interesante rama de la observación psicológica", dice George Eliot, "la de constatar las imágenes que van habitualmente asociadas a términos abstractos o colectivos (lo que podríamos llamar la escritura en imágenes de la mente...). Quizá la rigidez o variedad de estas imágenes asociadas resultaría un buen **test** sobre la cantidad de conocimiento y experiencia que representa cada palabra en las mentes de dos personas que la usan con igual familiaridad"[4]. El problema con el término "clase social", es que ni siquiera es clara la clase de conocimiento o experiencia que volverían más rica a la imagen.

Sabemos que el problema que planteamos aquí no es único. La característica más sorprendente del trabajo académico en ciencias sociales, cualquiera sea la naturaleza del objeto de investigación, es que uno debe sumergirse en la literatura completa sobre el tema para siempre concluir en que ni el más remoto vestigio de definición precisa ni razonamiento ordenado guían su desarrollo. Ocurrió con el concepto de "feudalismo" y con el de "burguesía" en la historia social de la Francia del siglo XVIII[5]; ocurrió con el significado preciso de palabras tales como "populismo" y "fascismo" en trabajos de análisis político[6], ocurrió, sin duda, con los llamados "sistemas de parentesco" y tantos otros términos en la antropología social[7]. Pero

[3] Korn, Francis: "El poder de las palabras", en Gallo, E. (ed.): *Liberalismo y Sociedad,* Buenos Aires, en prensa.

[4] Eliot, George: *Essays and Leaves from a note-book,* Edinburgh & London, Wiliam Blackwood & Sons, p. 287.

[5] Cobban, Alfred: *The Social Interpretation of the French Revolution,* Cambridge University Press, 1965, pp. 25-35, 54-67.

[6] Cf. Gallo, Ezequiel: "Otras palabras, en Korn, F. (ed.): *Palabras y Conjeturas,* Buenos Aires, Sudamericana, 1978, pp. 65-80.

[7] Cf. Lang, Andrew: *Social Origins,* London, Longmans, Green, 1903, p. 101, y también Durkheim, E.: Crítica de Kohler: *Zur Urgeschichte der Ehr,* en *Année Sociologique,* X, pp. 1-170.

aún cuando nuestro caso no sea único, no deja de resultar sorprendente el hecho de que para comprender el desarrollo de un concepto que es tan fundamental en el análisis sociológico corriente, haya que jugar al antropólogo para llegar a vislumbrar el significado del discurso académico contemporáneo.

II

En la entrada sobre "La medición de la clase social" de la **International Encyclopedia of the Social Sciences** (Sills, ed., 1972), Robert W. Hodge y Paul M. Siegel dicen que:

> "Los individuos de un sistema social pueden ser o no conscientes de la existencia y la forma del sistema de clases, su propia pertenencia a una clase, la pertenencia de otros individuos y las reglas, por las cuales se determina la pertenencia de los individuos a una clase"[8].

Los sociólogos, suponiendo que las cosas son como Hodge y Siegel dicen que son, tratan de investigar, antes que nada, en qué consiste el sistema de clases. Desde los trabajos pioneros de Kaufman y Warner en adelante, varios fueron los que también pensaron que debían tratar de descubrir la "forma" del sistema de estratificación latente de una comunidad. Para hacerlo, extraen muestras de población de la comunidad en cuestión y le piden a sus integrantes que opinen sobre su propia división en clases y sobre los determinantes de esa división. Con estos datos, los investigadores proceden a construir el "modelo latente" que yace, según ellos, bajo la diversidad de opiniones recibidas y organizadas como un promedio. El resultado de este procedimiento siempre nos pareció el paradigma de lo que Hayek llama "constructivismo" en ciencias sociales[9].

Planteemos el problema en estos términos: si la estratificación social no se ha dado, al menos, en sociedades europeas y americanas posteriores al fin del siglo XVIII, según códigos legales y reconocidos que adscriben derechos diferenciales a los

[8] Hodge, Robert W. & Siegel, Paul M.: "The Measurement of Social Class", en Sills, David L. (ed.): *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York, The MacMillan Co. & the Free Press, 1972, pp. 316-322.

[9] Hayek, F. A.: "The Errors of Constructivism", in *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas,* London, Routledge and Kegan, 1978.
Cf. also Medawar, Peter: *Pluto's Republic,* Oxford, New York, Oxford University Press, 1981, pp. 168-173. El análisis de Medawar sobre los sicólogos que trabajan sobre los tests de inteligencia puede aplicarse con sólo cambiar el sujeto a los sociólogos dedicados a medir las clases sociales.

individuos, y, considerando que Hodge y Siegel y todo otro sociólogo dispuesto a "medir" las clases creen que "los individuos ... pueden o no ser conscientes de la existencia y la forma del sistema de clases", nos interesa saber dónde se supone que se localiza este tipo de sistemas. Para ponerlo aún de otra manera: los sistemas, si van a ser medidos, tienen que tener alguna suerte de existencia en algún ámbito. Si el sistema de estratificación social realmente existe, entonces tiene que estar representado de manera uniforme en las mentes de las personas que lo componen o en un código que tiene alguna entidad material (estar impreso en papel o ser reconocido consistentemente en la tradición oral). El promedio que los sociólogos construyen con las diferentes opiniones expresadas por gente que participa en la misma comunidad, no sólo no es una expresión suficientemente buena del "sistema latente" de estratificación, es una invención, un promedio que no se corresponde con nada, un absurdo. A ese promedio no es posible encontrarlo en la mente de nadie (excepto la del investigador), ni en la constitución legal de la comunidad. Por lo tanto, no existe, no puede representar ningún sistema oculto, de ninguna manera puede ser la causa de nada, y además de ser costoso para encontrar, una vez "encontrado", no sirve de nada. Este constructo no puede ser la representación del maligno sistema en el que Warner está pensando cuando dice que "las vidas de muchos son destruidas porque no han comprendido cómo funciona la clase social"[10]. Sobre todo porque, como dice Hayek, los promedios no pueden ser la causa de nada[11] y es aún más difícil comprender cómo pueden entonces destruir vidas. Si un sistema de clases puede destruir vidas, tiene que haber, por lo menos, una persona que esté en posesión del secreto, en cuyo caso en lugar de sacar una muestra al azar de la población (que puede o no ser consciente de la existencia del sistema) los investigadores debieran buscar al genio del mal que está en posesión de esa arma letal.

Pero nuestro error consiste en creer que algo tiene que tener alguna especie de entidad real para poder ser medido. Hodge y Siegel también dicen:

> "Muchos escritores estarían de acuerdo en que, cualesquiera fuesen las características que se le atribuyeran, las clases sociales, si realmente existen, son cerradas, ordenadas y mutuamente excluyentes"[12].

No es posible imaginar que una enciclopedia científica de cualquier otra disciplina contenga una frase como la que cita-

[10] Warner, W. Lloyd: *Social Class in America,* New York, Harpers, Torchbooks, 1960, p. 5.

[11] Hayek, F. A.: *Prices and Production,* London, 1935.

[12] Hodge and Siegel: op. cit.

mos arriba. Es difícil pensar en una enciclopedia de las ciencias naturales que diga que los **"Paramecium,** si es que realmente existen, tienen las siguientes características...". Nuestro caso, debiera más bien ser incluido en el libro de Borges sobre los seres imaginarios, o en una enciclopedia compilada por los semisabios de Von Genep y dedicada exclusivamente a entidades cuya existencia es poco probable.

Esta discusión nos inclina a pensar que lo que siempre sospechamos es cierto: cuando los sociólogos dicen que algo es latente, lo que realmente quieren expresar es su incapacidad para definirlo. Hay una diferencia fundamental entre un concepto tal como el que estamos examinando y una metáfora. Un "sistema latente de clases" tiene una supuesta conexión con el mundo real muy diferente de, por ejemplo, "la mano invisible" de Adam Smith. Esta última, tal como la introduce Smith, es efectivamente una metáfora; es una manera de decir que lo que ocurre en el mercado es, usando la frase de Ferguson, "el resultado de la acción humana y no del designio humano", una manera de introducir la idea de que las transacciones que se realizan en el mercado no pueden ser ni descriptas ni predichas en detalle. La frase "sistema latente de clases" no es una manera de expresar una idea acerca de cómo funciona algo; denota, para los sociólogos, un mecanismo escondido que no sólo no es visible sino que tampoco es definible pero que, sin embargo, se volverá evidente si uno trata realmente de encontrarlo.

III

Cerradas, ordenadas y mutuamente excluyentes, reales o no, las clases han sido el centro de atención del pensamiento sociológico desde que Marx decidió que eran las culpables de todo lo que anduviese mal en las sociedades capitalistas y no capitalistas por igual. "El marxismo", dice Daniel Bell, "puede ser casi resumido en la frase que dice que toda estructura social es una estructura de clases[13]. Daniel Bell también dice que él "no tiene quejas contra el término clase", pero como nuestro graduado chileno, las ubica en el tiempo. Las clases existieron entre 1750 y 1950 en el mundo occidental[14]. Ese fue el tiempo en el cual existió una "sociedad civil" (un agregado de individuos) exterior al Estado. Fue el período industrial.

En la opinión de Daniel Bell (y él no es el primero en ver las cosas de esta manera), hay, en la historia del mundo occidental, períodos definidos con sus correspondientes formas sociales e ideas acerca de estas formas. Antes que el capitalismo

[13] Bell, Daniel: *The Winding Passage: Essays and Sociological Journeys 1960-80,* Cambridge, Mass., ABT Books, 1980, p. xvii.

[14] Bell, Daniel: op. cit, p. xviii.

industrial, dice, el mundo europeo estaba organizado en órdenes verticales (a los que Max Weber llamó **Stände).** El capitalismo industrial hizo explotar a esta estructura y la idea de "clase" surgió porque las nuevas divisiones eran tan vagas y contractuales en comparación al intrincado sistema de rangos y derechos que las precedieron. Con la emergencia de las sociedades dirigidas por el estado, dice Bell, las "clases" se vuelven menos y menos relevantes.

Comenzaron a ser "relevantes" con Marx, quien no fue el primero en hablar sobre clases, pero sí el primero en usar el término como una unidad causal. Weber tampoco inventó los estamentos, pero fue el primero en considerarlos junto a las clases en el tema de la estratificación social. El tema completo fue tratado de manera más comprensiva por Tönnies en 1931, quien definió lo que él llamó "colectivos sociales", estamentos, castas y clanes, aparte de las clases. Tönnies dice que el estamento y la clase son realmente sinónimos, pero prosigue diciendo que científicamente pueden ser distinguidos. Los estamentos, dice, son concebidos como más "comunales", las clases como más "sociales". Los estamentos son, además, más rígidos que las clases[15]. Tönnies ubica a los estamentos en las ciudades de civilizaciones antiguas (Grecia y Roma), y también en toda Europa durante el Medievo y los siglos siguientes. Con respecto a las clases, asegura que éstas fueron superponiéndose a los estamentos cada vez más, aunque algunos de ellos todavía persisten entre las clases. En medio de todo esto introduce las castas. En la India, por supuesto. Pero las castas, según Tönnies, son en parte similares a los estamentos y en parte similares a los clanes. Los clanes son colectivos de una naturaleza mucho más primitiva.

Las castas, los estamentos y las clases se diferencian, además, por la rigidez de sus límites, agregan los sociólogos. Es imposible pasar de una casta a otra (excepto para abajo). Es muy difícil escapar de un estamento. Las clases, por otro lado y de acuerdo con Sorokin, son "legalmente abiertas pero en la práctica semicerradas"[16].

IV

La gran mayoría de la literatura sociológica sobre la estratificación social considera estas categorías: clanes, castas, estamentos y clases. Son las categorías que hay que aplicar cuando

[15] Tönnies, Ferdinand: "Estates and Classes", in Bendix, R. and Lipset, S. M. (ed.): *Class, Status and Power: A Reader in Social Stratification,* The Free Press, 1953, pp. 49-62.

[16] Sorokin, Pitirim: "What is a Social Class?", in Bendix, R. and Lipset, S. M. (ed.):, op. cit., pp. 87-91.

se analizan sociedades. Cual de ellas es "relevante" para una determinada sociedad, depende del tipo ideal particular por medio del cual se está caracterizando a esa sociedad (el tipo ideal puede ser expresado en términos de "estadios de desarrollo", "modos de producción", u otros).

En las palabras de Daniel Bell tenemos el "capitalismo preindustrial", el "capitalismo industrial" y el "capitalismo posindustrial". También tenemos los estamentos, las clases y lo que fuere que viene después. Hasta el capitalismo industrial, la progresión es bastante conocida; Daniel Bell agrega la última parte. Todo el mundo está perfectamente familiarizado con este modelo de las sociedades occidentales; tan familiarizado, en verdad, como para aplicar el mismo modelo a las sociedades no occidentales también[17]. Las sociedades cambian; laboriosa o violentamente van pasando de un estadio al próximo. La tipología de los "colectivos sociales" va de la mano con la tipología de los estadios de desarrollo o la de los modos de producción. No resultaría sorprendente, pues, que encontrásemos una sociedad primitiva descrita en términos de clanes, un reino medieval en términos de estamentos y una nación moderna en términos de clases. La India, sin embargo, junto a algunos de sus vecinos, ha sido siempre consistentemente descrita en términos de castas; siempre, con independencia de lo que revelasen los indicadores económicos respecto de su particular estadio de desarrollo o modo de producción en un período determinado.

De modo que ¿cuál es el problema con la India? O, ¿cuál es el problema con Escocia?, para citar otra curiosidad, donde los clanes todavía existen. ¿No han sufrido estas sociedades ninguna clase de transformación desde que comenzaron su existencia? ¿O es que existen ciertas sociedades donde un tipo de colectivo es tercamente persistente, no importa cuáles sean los cambios que ocurran?

Por otra parte, ¿cuántas sociedades que se describen hoy en términos de clases poseyeron antes estamentos, y antes aun castas y más temprano clanes?

Cuando uno se refiere a sociedades reales y trata de aplicarles estas tipologías siente que hay algo que no encaja. Las conclusiones posibles parecen ser dos: o las tipologías de estadios y colectivos están mal concebidas, o las sociedades no se comportan como debieran. O quizá sea un error tratar de establecer una progresión necesaria de un tipo ideal al próximo y de un colectivo social al siguiente. Quizá estas progresiones ideales de estadios y colectivos no se aplican a los problemas que los sociólogos debieran tratar y aquello de lo que sí debieran

[17] Cf. Kedourie, Elie: "The tradition of Tiranny", review of Abrahamian, Ervand: *Iran between two revolutions,* Times Literary Supplement, December 3, 1982, p. 1327.

ocuparse sea lo que Needham resume cuando comenta acerca del contenido de las ciencias sociales como

> "una predisposición a interpretar neutralmente las costumbres más dispares, como hechos sociales; la disminución de los prejuicios (como cuando un supuesto o expectativa o censura ignorante deja paso a una mejor comprensión de cómo son realmente los hombres en sociedad); la identificación de las fuentes de error, como cuando las ideas tomadas de nuestra tradición lingüística no son buenas para la comprensión de otros estilos de civilización; una visión más clara de los temas típicos de la humanidad en la construcción de la sociedad y de sus versiones de la realidad"[18].

Quizás no hay leyes generales del cambio, no hay tampoco **rites de pasage** para sociedades completas, no hay categorías universales de colectivos sociales.

La historia de la sociología ha sido la historia de la busca de unidades sociales relevantes (es decir, categorías que volvieran comprensible la vida entre los hombres) y de leyes universales válidas. El problema es que durante el proceso de busca de esas categorías y leyes el sujeto parece haberse perdido. "Las leyes de la sociología no son ni tipos ideales ni tipos promedio", dice Von Mises criticando a Weber, "son, más bien, la expresión de lo que debe ser distinguido entre la diversidad de los fenómenos desde el punto de vista de la ciencia, que apunta al conocimiento de aquello que es esencial y necesario en cada circunstancia de la acción humana"[19]. En lugar de estar concentrada en el estudio de la acción humana, la literatura sociológica se nutrió de toda clase de vanas generalizaciones sobre colectivos sociales y leyes sobre su ocurrencia. No se puede buscar leyes que expliquen construcciones puramente teóricas. Si las clases fueran objetos susceptibles de ser explicados según leyes, entonces su definición y su misma existencia no podrían ser discutibles. Medirlas, por otra parte, no debiera ser tan confuso como lo indica la enciclopedia mencionada más arriba.

La pregunta ahora sería ¿pero medir qué? ¿Qué suerte de entidades ontológicas son las clases? De entre todos los elementos del mundo humano (gente, ideas, muchedumbres, códigos, instituciones), ¿dónde exactamente hay que buscar para lograr encontrarlas?

Daniel Bell, cuando dice, como hemos visto, que no tiene quejas en contra del término "clase", agrega en una nota al pie,

[18] Needham, Rodney: *Circumstantial Deliveries,* University of California Press, 1981, p. 16.

[19] Von Mises, Ludwig: *Epistemological Problems of Economics,* translated by George Riesman, New York University Press, 1981, p. 90.

sin embargo, que "esto no supone que el término 'clase' no sea ambiguo". Sigue entonces tratando de describir "tres diferentes 'ámbitos' para el término 'clase'", y agrega que en cada uno de estos ámbitos se pueden encontar tres divisiones adicionales:

> "Una manera de pensar sobre las clases es derivarlas de la estructura de la producción de cada sociedad. Aquí hay tres diferencias claras: las ocupaciones (por ejemplo, desde gerentes y profesionales hasta manuales y no especializados, que es la clasificación usual de los censos); las relaciones de propiedad (con los capitalistas y el proletariado, comprendiendo la clasificación mayor de la sociedad occidental moderna) y las relaciones de autoridad, una distinción usada primeramente por Ralph Dahrendorf (...). Este modo es básicamente marxista, pero cuál de ellas, especialmente la segunda y la tercera, es la más leal al maestro, debo dejarlo para que lo resuelvan los propios disputantes.
>
> Un segundo camino, siguiendo a Max Weber, es pensar en la clase económica en términos de relaciones de mercado. Tal como las elaborara Norbert Wiley, hay tres clases de mercados. Uno es el mercado de crédito, en el cual las relaciones básicas de clase son las de deudores y acreedores, generalmente en sociedades agrarias y también en los tiempos clásicos (...). El segundo es el mercado de trabajo (...), y el tercero, el mercado de bienes (...). Para Weber, los diferentes tipos de relaciones de mercado, en diferentes tiempos históricos, definen diferentes tipos de clases económicas.
>
> Y la tercera distinción mayor sería la idea de la clase social. Esto incluiría al rango como un conjunto formal de distinciones que se podría ejemplificar con el sistema de gradas instituido por Iván Grodny en Rusia, o la distinción informal entre **gentlemen y commoners** en la Inglaterra del siglo XIX. O, en una dimensión diferente, estaría el prestigio, basado en la evaluación social de las 'viejas familias', o en la ordenación de ocupaciones en sociedades modernas. Y un tercero sería el estilo de vida, en el sentido en que lo usa Veblen, donde la emulación se vuelve la base de un rango mayor o menor en la jerarquía social"[20].

Resulta poco afortunado que Bell no indique con cuál subdivisión de cuál de las tres concepciones básicas de clase él no tiene problemas, porque si dice que las clases existieron entre 1750 y 1950 y son "el medio más poderoso para comprender la sociedad occidental", debe seguramente tener una idea clara

[20] Bell, Daniel: op. cit., p. xvii.

sobre si fue una de las subdivisiones de la estructura de la producción, uno de los tres mercados o un tipo especial de estilo de vida lo que movió a Occidente durante esos dos siglos. Aunque quizá lo que está tratando de hacer es mostrarnos que la idea de que el concepto no es ambiguo se manifiesta en el hecho de que cualquiera sea la concepción que un autor elija como base de la existencia de las clases, esa concepción es válida. Desde este punto de vista, ¿cómo debería encarar el problema un sociólogo que ha elegido la primera subdivisión de la tercera concepción mayor del concepto de clase a la que alude Bell (es decir, rango), si no está tratando con la Rusia de Iván el Terrible ni con la Inglaterra del siglo XIX, sino con la Costa Rica contemporánea? ¿Deberá concluir en que no hay clases en Costa Rica o tendrá que cambiarse a otra subdivisión de otra concepción de clase para poder clasificar a los costarricenses? ¿O es que Bell sugiere que "clase" es una entidad ontológicamente distinta según la sociedad de que se trate? ¿O es el concepto tan fluido que admite ser hoy definido según ocupaciones, mañana según el mercado de crédito y pasado mañana como rangos, de acuerdo al problema, a los datos que tiene el investigador o a sus preferencias personales? ¿O habrá que decidir primero si uno simpatiza más con Weber, con Marx o con Veblen, y de acuerdo a estas inclinaciones pronunciarse por una definición de "clase"? Siendo así, hay que recordar que ni siquiera Marx dice lo mismo dos veces. ¿Serán las muchas clases del 18 Brumario o las tres de El Capital las que hay que considerar?

Una última pregunta para esta sección: ¿hay que agregar estas nueve concepciones de clase de la cita de Bell al inventario de colectivos sociales que presenta Tönnies, de modo de contar con clanes, castas, estamentos y las nueve subdivisiones en cuestión, o será que estas últimas contienen a las tres primeras?

Según Borges, Wilkins dividía a las piedras en comunes, módicas, preciosas, transparentes e insolubles. El problema que se plantea con esta clasificación es exactamente el opuesto al que se nos plantea con las clases. Wilkins no era capaz de elegir un solo criterio para clasificar piedras, pero seguramente podía mostrarnos una. Hasta ahora, todo lo que sabemos de las clases es que son cerradas, ordenadas y mutuamente excluyentes. Lo que no podemos es decir qué son.

Lo que sorprende con la idea de las "clases" es que, desde que la palabra se puso en boga, siempre ha habido consenso respecto de su existencia, mientras que no existe un acuerdo general ni sobre su naturaleza ni sobre su cantidad. No ocurre lo mismo con los otros colectivos sociales mencionados por Ton-

nies. No importa cuál sea el número de castas de cualquier sistema local en la India, la gente que vive allí sabe con precisión cuántas son y cuál le toca. Cualquier aborigen australiano pudo contarle a un misionero o a un etnólogo con cuántos clanes, grupos totémicos, secciones y subsecciones funcionaba su tribu. Era claro en Aragón que los estamentos eran cuatro, y en cualquier reino medieval que funcionase con estamentos o estados, cualquier subdito podía ponerse de acuerdo con otro sobre quién estaba más arriba y quién más abajo. Lo que pasa con las clases entre los sociólogos, en cambio, también pasa entre la gente que se supone está dividida y se comporta según ellas: es difícil encontrar a alguien que niegue su existencia, es difícil encontrar a alguien que no se clasifique en el medio, pero si uno recoge opiniones sobre cuántas son y cómo se llaman, debe recurrir a una computadora para almacenar la diversidad de las respuestas. La nota de Bell sobre los diferentes ámbitos en que se definen las clases ilustra tanto la amplitud de las concepciones de los sociólogos como las del público en general.

Lo que nos interesa señalar es que el resto de los "colectivos sociales" —clanes, castas, estamentos— mencionados por Tönnies son nombres con que se designan divisiones legalmente definidas por la gente que así se clasifica[21]. Las clases fueron, en vez, inventos de los que teorizaban acerca de las sociedades que no estaban clasificadas legalmente según divisiones, sino que constitucionalmente proclamaban la igualdad de los ciudadanos ante la ley. Como todos los hombres, vivan donde vivan, clasifican al resto de la sociedad y al mundo entero de alguno u otro modo, en las sociedades donde no existen divisiones legales o reconocidas consensualmente según el ritual, una palabra como clase es usada por los individuos como si realmente denotara una de esas divisiones legal o consensualmente reconocidas. Desde que el hombre es hombre siempre ha vivido en compañía de otros hombres y siempre los ha clasificado de alguna manera. Siempre ha estado seleccionando y poniendo etiquetas, como dice Thomas Sowell, dividiendo y clasificando cosas, ideas, seres y entre ellos a los otros hombres, reales o abstractos[22]. Pero sólo podemos llamar "sistemas sociales" a estas clasificaciones cuando denotan los mismos grupos para una comunidad completa, cuando toda la gente que se reconoce como parte de la misma comunidad reconoce a los mismos grupos, usa los mismos términos para identificarlos, y les reconoce los mismos derechos y sanciones. Un sistema social existe si y sólo si existe este acuerdo general. No tiene existencia independientemente de los individuos que actúan y piensan con las

[21] Cobban, Alfred: op. cit, p. 123.

[22] Sowell, Thomas: *Knowledge and Decisions,* New York, Basic Books, pp. 83-93.

mismas categorías presentes. No hay entidades sociales que existan y funcionen fuera de las mentes humanas. Un término como el de "conciencia colectiva", independientemente de la definición que Durkheim le da, induce a error. El adjetivo "colectivo" no se aplica a una facultad como la conciencia. Sólo puede haber individuos pensando con las mismas categorías sobre las mismas cosas. Con respecto al término "clase", si no existe acuerdo sobre cuáles son exactamente los criterios por los cuales clasifica a los hombres, no puede considerarse como constituyendo un sistema social.

VI

Cómo penetraron las "clases" en el mundo académico, es una historia difícil y larga de contar. Marx, ciertamente, tiene mucho que ver con ella, y después de él, casi toda persona que haya pensado y escrito en las ciencias sociales. Pero, antes que Marx, la palabra "clase" ocupaba un espacio semántico bastante restringido, reservado para su función clasificatoria, de la misma suerte de orden, tipo o género.

Cuando Ferguson en 1767 hablaba de clases, estaba usando el término en este último sentido; se estaba refiriendo a tipos de personas diferenciadas por sus ocupaciones y, aún así, sólo en relación a las oportunidades dispares para adquirir conocimientos según esas ocupaciones. "Las profesiones que requieren más conocimiento y estudio; que se desarrollan en el ejercicio de la fantasía y el amor a la perfección; que llevan al aplauso tanto como al beneficio, colocan al artista en una clase superior..."[23]. Prosigue Ferguson describiendo cómo las diferentes artes, a las que divide en "liberales" y "mecánicas", dan lugar a un mayor o menor acceso al conocimiento. "¿Cómo puede aquel que ha confinado sus intereses a su propia subsistencia o preservación ser instruido en la conducta de las naciones?", dice. Su idea es que existen tres bases para la subordinación: la diferencia de los talentos y las disposiciones naturales; las diferencias en la propiedad, y las diferencias que surgen de la práctica de las diferentes artes. Algunas de las ideas de Marx en su **Ideología Alemana y en** el **Manifiesto Comunista** se parecen bastante a las de Ferguson, pero como se olvida de una de las dimensiones, es decir, de la de las diferencias en los talentos y disposiciones naturales, deriva la subordinación de un esquema mucho más rígido. Ferguson le permite al talento actuar libremente y admite, entonces, la posibilidad de que cualquiera cruce los límites impuestos por la actividad cotidiana. Marx, olvidándose de este detalle, concluye en su oscura y

[23] Ferguson, Adam: *An Essay on the History of Civil Society* (1767); Edinburgh, 1966, pp. 184-5.

famosa frase: "Es la vida la que determina la conciencia", en la cual "la vida" se supone que representa "el cumplimiento de una función en la organización de la producción". Para Ferguson, el hijo talentoso de un herrero tiene alguna posibilidad de adquirir mas conocimientos que su padre. Para Marx, esta posibilidad depende de la convulsión de toda una sociedad.

Además de pensar en las clases en relación con las funciones de la producción, Marx piensa en ellas siguiendo otra línea, donde, nuevamente, agrega a la idea original una connotación que la confunde. Aristóteles propone una división de los ciudadanos en tres categorías: los ricos, los pobres y los que están en el medio. Adam Smith también divide en tres y dice:

> "Lo producido anualmente por la tierra y el trabajo de todo país, o, lo que viene a ser lo mismo, el precio total de lo producido anualmente, se divide naturalmente en tres partes: la renta de la tierra, los salarios del trabajo y los beneficios del capital, y constituye los dividendos de tres diferentes órdenes de personas: aquellos que viven de las rentas, aquellos que viven del salario y los que viven de los beneficios del capital"[24].

En el último e incompleto capítulo de **El Capital,** Marx casi copia este razonamiento, pero nuevamente, como en el caso de Ferguson, altera las conclusiones del razonamiento que copia. Para Smith, lo más importante de esta división es que todo el mundo esté alerta para que los que se benefician con el capital no consigan privilegios y cierren la libre competencia, que beneficia a los tres sectores por igual. Con la misma clasificación, Marx deriva una idea bastante diferente: su mayor preocupación es que los que viven de los salarios destruyan a todos los demás y sólo quede gente viviendo de sus salarios.

VII

No nos dedicaremos aquí al desarrollo lineal de la idea de clase, sino que sólo agregaremos algunas reflexiones sobre lo que otro de los nombres importantes en este tema dice. La concepción de clase en los escritos de Weber es diferente de la de Marx, pero, de algún modo, pareciera que en sus ideas, no muy claramente transmitidas sobre el tema, Weber no puede desprenderse de los planteos más generales de Marx.

Es difícil descifrar en qué está pensando Weber cuando habla de clases y estamentos, salvo que la clase no es lo único importante en los sistemas de estratificación social. Hay, según

[24] Smith, Adam: *The Wealth of Nations,* edited by Andrew Skinner, Penguin Books, 1973, pp. 356-7.

Weber, una jerarquía paralela de **status** y, así, Weber crea algo que no dejará de estar presente en toda la literatura sociológica posterior a él. Para Weber existe el **status** y existe la clase, pero no exactamente en ese orden histórico: son paralelos y son diferentes tipos de agrupación. Las personas ocupan dos lugares: el **status** es más rígido y la clase es más accidental. La gente que comparte "un componente causal específico de sus posibilidades de vida, en tanto este componente está representado únicamente por intereses económicos en la posesión de bienes y oportunidades para el ingreso y está representado únicamente por intereses económicos en la posesión de bienes y oportunidades de ingreso y esté representada bajo las condiciones del mercado de bienes y trabajo", pertenecen a la misma clase (o están en la misma "situación de clase") [25]. Pero para Weber, también, las categorías básicas de la situación de clase son la "propiedad" y la "falta de propiedad".

Tanto se ha escrito sobre la idea de clases, según Weber, que considerar aquí esta literatura subsidiaria en su integridad representaría un nuevo trabajo de varios volúmenes. En nuestra opinión, el problema principal que presentan las reflexiones de Weber sobre el tema de las clases surge del uso de términos como "posibilidades de vida", "mercado", "oportunidades" y "propiedad" al mismo tiempo. "Posibilidades de vida", "oportunidades" y "mercado" son términos difíciles de definir. El primero: "posibilidades de vida", tiene probablemente mucho que ver con lo que nos sucede durante nuestra existencia. Si fuese posible conocer y describir con precisión las "posibilidades de vida", sería también posible predecir bastante de la acción humana. Pero si las posibilidades de vida se refieren a lo que el destino tiene preparado para cada individuo es un concepto de ciencia ficción. Si para un sociólogo o un historiador significa, por otro lado, que cree que puede definir esa idea considerando el pasado (las "posibilidades de vida" que tenía un individuo son lo que realmente le aconteció), aquello en lo que el sociólogo o el historiador están pensando no constituye, ciertamente, un concepto muy instrumental ni apropiado para el análisis. Con respecto a la palabra "mercado", sólo diremos que su definición no es más precisa que la de "posibilidades de vida" u "oportunidades". El mercado no es ni más ni menos que el infinito número de acciones humanas que tienen lugar en el proceso total del intercambio. Si la intención es adoptar una actitud científica, uno no debiera tratar de operacionalizar estos conceptos ni tratar de formular definiciones que den la idea de que esos términos son susceptibles de medición. Cualquiera sea

[25] Weber, Max: Cf. *From Max Weber: Essays in Sociology,* translated and with an introduction by H. H. Gerth and C. Wright Mills, New York, Oxford University Press, 1970, p. 181.

la definición de términos como "mercado", "oportunidades" o "posibilidades de vida", es claro que no llegarán a ser nunca términos operacionalizables. Menos aún "clase", que ni siquiera llega con éxito, después de dos siglos de esfuerzos reiterados, a una simple definición nominal o real. Los sociólogos han pasado la vida tratando de medir estos conceptos. No pueden, como diría T. S. Eliot, tolerar demasiada realidad.

Al tratar de delinear la historia del concepto de clase, una idea posible sería la de considerar que los sociólogos alemanes, igual que el pueblo alemán en general, no pueden sino seguir usando la palabra "estamento" como sinónimo de la palabra "clase" (como lo apunta Tönnies). Si fuese así, uno debiera concluir en que las "clases" terminaron contemporáneamente con los estamentos, esto es, en algún momento situado hacia fines del siglo XVIII…

Política Económica y Desarrollo Social en Chile *

Miguel Kast R. **

Este trabajo documenta el diagnóstico y evaluación que el autor hizo de las políticas redistributivas tradicionales. La idea central es que el país no ha utilizado en el pasado sus recursos para resolver el problema social, pues no se ha puesto en primer lugar a los sectores más necesitados. Continuamente la ayuda estatal ha ido a parar a grupos medios y altos. Para avalar esta tesis se examina el destino de los subsidios educacionales, a la vivienda, a los servicios de utilidad pública, previsión y otros. Según este trabajo, con la política económica y social seguida en el pasado, Chile en gran medida perpetuó y agravó el problema de la Extrema Pobreza, y la primera prioridad es tratar de usar bien los recursos que el Gobierno ya tiene destinados a la satisfacción de dicho fin social. Se sugieren, a continuación, algunas políticas específicas.

El tema del énfasis que se le debe dar a la política económica, sea desde el punto de vista de conseguir objetivos sociales u objetivos económicos, se ha tratado siempre, no sólo en Chile, con bastante poca racionalidad en el análisis y con una fuerte carga emocional. Se tiende a pensar que estos objetivos son incompatibles entre sí, por cuanto los objetivos sociales en general

* Documento interno de ODEPLAN, 1979.

** Ingeniero Comercial, Universidad Católica y M.Á. en Economía, Universidad de Chicago. Ministro de ODEPLAN (1978-1980); Ministro de Trabajo y Previsión Social (1980-1982) y presidente del Banco Central (1982). El estilo, tanto de este trabajo como del siguiente, delata su naturaleza ocasional; sin embargo, expresa bien la concepción básica que inspiró la acción de este influyente hombre público. "Estudios Públicos" edita estos dos trabajos —el primero de los cuales ha circulado mimeografiado— en homenaje a la memoria de Miguel Kast (1948-1983).

se refieren a seres humanos en un estado de extrema necesidad.

Esta fuerte carga emocional hace muy difícil ir eliminando del camino prejuicios que se han ido formando a través del tiempo, que de hecho son los que impiden proceder a realizar un análisis objetivo de las tareas que los países se tienen que fijar con el objeto de lograr un efectivo desarrollo social.

El prejuicio más serio que se observa en este campo, es que el común de la gente tiende a pensar que el crecimiento económico es una meta incompatible o contradictoria con lo que sería el desarrollo social. De hecho, muchas veces una redistribución del ingreso mal hecha tiende a perjudicar también el crecimiento económico, pero además tiende a agravar también el estado de injusticia inicial. Viceversa, un desarrollo económico adecuado, una economía sana, tiende en la práctica, como lo hemos visto en muchos países del mundo, a aminorar y a corregir sustancialmente gran parte de los problemas sociales con que se partió.

Consideremos que el crecimiento del ingreso per cápita sea un buen indicador en términos sociales y veamos un caso práctico:

En el último decenio Chile creció a una tasa promedio inferior al 2,5% al año, lo que da un crecimiento per cápita del orden del 0,34% al año. Esta cifra la podemos contrastar con la posibilidad de tener, como lo han tenido muchos países con una política económica adecuada, un crecimiento del orden del 5 ó 6% anual per cápita, es decir, que el ingreso de las personas crezca en un 5 ó 6% anual. Esta cifra significaría que el cabo de 10, 12 ó 13 años, el ingreso per cápita promedio del país se habría duplicado. Esto resume a grandes rasgos el costo social que tiene seguir una mala política económica.

Tal como se ha visto en Chile y en otros países, la solución del problema de la pobreza y del problema de la cesantía tiene poco que ver con la estridencia de la propaganda que se haga. La solución de este problema depende exclusivamente de la seriedad con que los países enfrenten el desafío del desarrollo y, por lo tanto, el realismo con que planteen sus políticas económicas como de la eficiencia de sus políticas redistributivas o políticas sociales.

Hoy día nos vamos a centrar en este segundo punto: la eficiencia con que Chile ha encarado la política social en el pasado. Para ello vamos a ver, a través de un análisis punto por punto, los componentes de la política social que se ha seguido y los problemas que ésta ha tenido.

El problema de la pobreza se puede mirar desde dos puntos de vista:

1. Niveles absolutos de pobreza, que se refiere a gente que, independientemente del punto de comparación que se utilice, no alcanza los niveles mínimos de ingreso para su subsistencia.

2. Niveles relativos de pobreza: que es un problema de comparar a los sectores de mas bajos ingresos con los sectores de ingreso medio y alto, tanto dentro de un mismo país como entre distintos países.

El Mapa de la Extrema Pobreza elaborado por ODEPLAN ha tratado de aislar a aquel sector que realmente está con problemas de pobreza absoluta, independiente del punto de comparación que se utilice. Es a este sector al que nos vamos a dedicar en este artículo, pues problemas de pobreza relativa existen siempre en todos los países del mundo.

Para corregir el problema de la extrema pobreza, los países tienden a desarrollar políticas redistributivas destinadas a sacar de este estado de extrema necesidad a los sectores más pobres.

Normalmente se pueden seguir dos caminos:

1. Redistribuir riqueza física.

2. Redistribuir riqueza humana, es decir, capital humano, que es esencialmente toda la inversión que se hace en el área de educación, nutrición, salud, vivienda, etc., que tiende a facilitar que estos sectores en extrema pobreza superen la barrera de los ingresos insuficientes a que están sometidos.

Generalmente los países optan por sistemas combinados de transferencia de riqueza física y riqueza humana a distintos sectores de la población. En la medida en que esta transferencia llegue en forma eficaz al objetivo, que en este caso son los sectores más necesitados, el problema de la pobreza se va resolviendo con mayor rapidez. En la medida en que erramos el objetivo y esta transferencia de riqueza humana y física tiende a llegar a otros sectores que no son los más necesitados, la solución del problema de la extrema pobreza no se alcanza e incluso se puede agravar.

En Chile de hecho, como veremos más adelante, muchos de estos esfuerzos de redistribución a menudo fueron financiados por los sectores más necesitados y su destino, en parte, fue devolverlos a estos sectores de más bajos ingresos, pero muchas veces también fue entregarlos a sectores menos necesitados que éstos.

Muchas políticas de carácter social en Chile se han caracterizado por sacarle recursos a los sectores medios y altos de un bolsillo y entregárselos por el otro, teniendo como intermediario a un Estado, que supuestamente debiera redistribuir estos ingresos, pero que por su ineficiencia no lo logra.

El 21% de la población que aparece en el Mapa de la Extrema Pobreza está compuesto en su mayoría por familias cuyos jefes de hogar no tienen un trabajo dependiente; trabajan en forma independiente u ocasional en las grandes ciudades y áreas rurales. Esto apunta de inmediato a un hecho que es tal vez el más grave de todos: estos sectores quedan absolutamente al

margen de lo que es la principal herramienta de protección social que un país tiene: **la previsión social.**

Analicemos entonces las características que ha presentado la Previsión Social en Chile, desde el punto de vista social:

El aparato de seguridad social en Chile, incluyendo todo lo que son pensiones, asignación familar, salud, etc., está gastando hoy día alrededor del 25% del ingreso nacional. Considerando, como se expuso anteriormente, que este aparato no beneficia a gran parte de ese 21% de población en extrema pobreza, vemos que prácticamente un cuarto de lo que Chile dispone para gastar en un período de tiempo determinado, no está pasando hacia Tos sectores más necesitados. Esto apunta a dos hechos: la seguridad social no ha sido redistributiva, y ha carecido de universalidad puesto que no abarca a todos los sectores del país.

Por la forma en que se está financiando la seguridad social, podemos ver, además, que no sólo no se protege a los sectores de extrema pobreza, sino que se contribuye a agrandarlos mediante el desincentivo a la contratación de mano de obra. ¿Por qué esto? Porque en Chile se está cobrando un impuesto al trabajo, lo que comúnmente se llama las cotizaciones de seguridad social, que sumando el aporte del empleador y del trabajador excede en todas las Cajas de Previsión al *50%* de la remuneración. Este impuesto es proporcionalmente superior al que grava al resto de los factores productivos.

La economía de hecho reacciona y se ajusta a los incentivos que el Estado le está dando en un momento determinado del tiempo. El Estado continuamente está transmitiendo señales a la economía de las direcciones por las que se tiene que ir moviendo. Por la forma en que estamos financiando la seguridad social, le estamos diciendo a la empresa o institución que contrata mano de obra que se le va a castigar: se le está desincentivando porque este factor productivo que es la mano de obra tiene la carga tributaria más alta del país.

¿Qué hacen las empresas? Las que recién se instalan tienden a elegir posibilidades de producción y tecnologías que sean cada vez más ahorradoras de mano de obra; se les está transmitiendo la señal de que si contratan mano de obra se les va a gravar con un impuesto mucho más alto que el impuesto que se cobra al factor capital, al factor tierra, etc. Esto sucede en cualquier tipo de empresa: aquellas que se están expandiendo tienen la opción de elegir y cambiar su tipo de tecnología y de hecho en Chile tradicionalmente se han estado importando tecnologías cada vez más ahorradoras de mano de obra, acelerando en forma artificial el proceso de substitución de mano de obra por capital. Esto mismo sucede con las empresas que deben renovar sus equipos obsoletos.

Con este impuesto al trabajo, hemos ido empujando a la economía, en estos últimos 10 ó 15 años, hacia una intensifica-

ción artificial en el uso del capital en desmedro de la ocupación de la mano de obra.

En la medida en que se desincentiva el uso de mano de obra se perjudica aún más a los sectores menos calificados. Quienes poseen una mayor calificación, tienen acceso a mayores niveles de ingreso, que les dan más flexibilidad para ajustarse a barreras impuestas por el Estado. Entre ellas tenemos el impuesto al trabajo y, en último término, la existencia de un salario mínimo legal bajo el cual no se puede contratar a nadie, aunque hubiera gente dispuesta a ello, porque se ha decidido que ése es el nivel mínimo de subsistencia que cualquier trabajador o asalariado debe tener.

Cuando nos topamos con ese mínimo, quien no sea capaz de saltar la barrera en términos de calificación personal, productividad o nivel de educación, sencillamente queda desempleado. Pasa a engrosar las filas de los jefes de hogar en extrema pobreza que trabajan en forma ocasional y que no pueden, por motivos obvios, pagar ese impuesto al trabajo. Es este sector, más necesitado, en el que con más fuerza rebota una política social mal entendida.

Por el lado del impuesto al trabajo existen algunas fallas que agravan más la situación. Existen topes legales por sobre los cuales no se impone, y también existen importantes sectores que sencillamente declaran ingresos inferiores a los que realmente obtienen, cuando llega el momento de pagar la cotización previsional. Esto hace que aquellos sectores que ganan el ingreso mínimo y que no pueden evadir este impuesto, por definición están soportando una carga proporcionalmente mucho más alta que la gran masa de los imponentes.

¿Quiénes no pueden evadir este impuesto? Todos aquellos que efectivamente están ganando un ingreso mínimo a través de un empleo dependiente. Al que gana el ingreso mínimo no le afecta el tope de imposiciones, ni puede subdeclarar su ingreso. Sin embargo, una persona de ingresos más altos está sujeta a topes de imposiciones y además puede subdeclarar su ingreso, pagando un impuesto mucho menor y obteniendo una renta líquida mayor.

Tenemos entonces que los sectores de extrema pobreza no sólo no están recibiendo los recursos del sistema previsional que deberían recibir con primera prioridad, sino que además a través del impuesto estamos agravando el problema de la cesantía y por añadidura deben soportar una carga financiera proporcionalmente mayor que quienes tienen ingresos relativamente más altos.

Analizando ahora el Sistema de Seguridad Social desde el punto de vista de los beneficios que proporciona, tenemos:

— Asignación familiar, mecanismo destinado a redistribuir ingresos desde familias pequeñas hacia familias numerosas

y desde sectores de altos ingresos hacia sectores de bajos ingresos, no ha conseguido su finalidad. Hasta 1974 la asignación familiar para el sector obrero era sustancialmente menor a la del sector empleados públicos y particulares; el sector desempleado y trabajadores por cuenta propia no recibe esta asignación, y por otra parte, debido a la evasión de que se habló, el sector obrero soporta una carga más que proporcional en el financiamiento de la asignación familiar.

— En el rubro pensiones, los sectores obreros sólo tienen acceso a la pensión por vejez a los 65 años de edad. Los sectores adscritos a las restantes cajas de previsión (EE. Públicos y Particulares) poseen acceso a diversos tipos de pensiones por antigüedad, que incluso pueden en algunos casos ser obtenidas con 12 años de servicios.
Un 20% de los pensionados del sistema se lleva un 48% del gasto total en pensiones; por otra parte, prácticamente un 100% de las pensiones otorgadas por el S.S.S. alcanzan sólo la pensión mínima por efectos de la inflación.

— En el rubro de cesantía, ésta no existía para el sector obrero afiliado al S.S.S. hasta la dictación del DL. 603 de 1974. Tampoco existía en la práctica el mecanismo de indemnización por años de servicio, aunque sí lo había en el resto de las Cajas de Previsión con sectores de ingresos más altos.

— Al analizar la forma en que se han asignado los préstamos personales y préstamos hipotecarios de las Cajas de Previsión en el pasado, nos encontramos que tanto el mecanismo de asignación como el de cobro era abiertamente regresivo.

Nos encontramos, en resumen, con que este sector que gasta el equivalente al 100,8% de la planilla de sueldos y salarios del país con el supuesto objetivo de redistribuir ingresos hacia quienes presentan un determinado estado de necesidad, es totalmente regresivo tanto en la forma de recudar sus recursos como en la forma de asignar los beneficios.

Otra herramienta que utiliza el Estado para redistribuir capital humano es la política de salud. Vemos que también aquí la redistribución de recursos ha sido regresiva:

— Según un estudio realizado por Naciones Unidas en 1968, las tasas de rechazo en policlínicas de barrios periféricos de Santiago, donde se agrupan sectores de extrema pobreza, eran superiores al 40%. Es decir, 40% de las que asistían la policlínica no recibían atención médica oportuna[1] .Es por esto que aún en los sectores de más bajos ingresos se observa que

[1] Ministerio de Salud Pública: Recursos Humanos de Salud en Chile, 1970.

la fracción del ingreso gastada en medicamentos y atención médica particular (supuestamente gratuitas) alcanza a una parte considerable del presupuesto familiar.

Por otro lado, estamos subsidiando a los sectores medios y altos a través de la conexión entre el SERMENA y el S.N.S. Como sabemos, gran parte de los centros hospitalarios que existen en el país pertenecen al S.N.S. y en ellos se atiende a los pacientes del SERMENA y hasta hace poco se les cobraba precios subsidiados. Lo mismo sucedía con el Programa de Leche que era totalmente subsidiado y que se financiaba parcialmente a través del impuesto al trabajo.

Esta regresividad del sistema será aún más clara si observamos la distribución de los recursos de salud entre las distintas provincias:

Recursos por 1.000 habitantes

Provincia	Extrema Pobreza	H/médica-día	Nº camas
Coquimbo	29,9	1,7	2,2
Aysén	29,5	2,2	2,5
Valparaíso	15,3	2,9	3,9
Magallanes	9,4	3,3	4,7

Asimismo, mientras el gasto anual per cápita en Salud en el Area Metropolitana, ascendía a $ 31,2 (con 18,8% de extrema pobreza), en Atacama ascendía a $ 16,1 (con 25% de extrema pobreza) y en Coquimbo ascendía a $ 19,5 (con 29,9% de extrema pobreza).

Una tercera herramienta que utiliza el Estado para redistribuir capital humano es la educación. Veamos qué ha sucedido en este sector: tenemos que de los niños en edad escolar que aparecen en el Mapa de Extrema Pobreza un 43% no asiste a la escuela, mientras que a nivel nacional la cifra alcanza a un 20%.

Ello no resulta sorprendente si se analiza la distribución histórica del Presupuesto Educacional en Chile, reflejados en el presupuesto de 1974[2].

[2] Proyecto de Modificación del Financiamiento de la Educación Superior. Ministerio de Educación Pública, octubre de 1975.

Nivel educacional	Porcentaje del Gasto Efectivo en cada nivel educacional	Nº de alumnos en cada nivel
Educación Básica	33,13	2.391.091
Educación Científico-Humanista	6,75	346.155
Educación Técnico-Profesional	6,04	183.028
Educación Universitaria	51,5	143.911
Educación Pre básica Parvularia y Normal	2,50	87.306

Nivel socioeconómico	Porcentaje del Gasto Efectivo en cada nivel	Porcentaje de la población en edad escolar en cada nivel
Extrema Pobreza	1,95	22,8
Nivel medio y mediana pobreza	87,86	72,2
Nivel alto	10,16	5,0

Esto nos da una idea de cómo estos recursos que el país tiene y que siempre ha tenido para resolver el problema social, no han sido utilizados en la debida forma para alcanzar su objetivo primordial, pues no se ha puesto en primer lugar a los sectores más necesitados.

Esta afirmación será confirmada si analizamos lo que ha sucedido hasta ahora en el sector vivienda, sector tradicionalmente manejado por el Estado en más de un 70%.

En un estudio hecho por CEPLAN[3] sobre la distribución de los subsidios de vivienda por parte del Estado en 1969, se demuestra que los subsidios crecen a medida que crece el ingreso del grupo familiar beneficiado por él.

[3] CEPLAN: Los gastos sociales del Estado como instrumento Redistributivo en Chile. José Pablo Arellano; Seminario sobre la Distribución del Ingreso en el Grupo Andino, Bogotá, julio de 1975.

Distribución de Gastos (subsidios) en Vivienda y Urbanismo por familias según tramos de ingreso, 1969

Tramos de ingreso	Distribución porcentual subsidio	% de familias totales en cada tramo de ing.
0-1	11,1	21,7
1-2	33,8	38,2
2-3	21,0	21,4
3-4	14,3	9,1
4-5	7,0	3,8
5-6	3,7	
6-8		1,7
8-10		0,7
10 y más	2,9	1,7

Estas cifras demuestran lo regresiva que ha sido la distribución de los subsidios estatales. Vemos que el grueso del gasto en vivienda en Chile no fue a parar a los sectores más necesitados. El problema tendió a agravarse en el período 1970-1973 en que a través de la supresión total o parcial de la reajustabilidad de las deudas dichos subsidios crecieron en forma explosiva.

También hay que considerar que dentro de cada tramo de ingreso, las viviendas se asignaron en forma políticamente sesgada, o bien en forma aleatoria a través de "tomas" y otros procedimientos ilegales, por lo que es más que probable que los estados de necesidad reales no hayan sido considerados en el criterio de asignación.

Si miramos finalmente todas las "políticas sociales" que otorgan subsidios indirectos observamos, con distintos grados de intensidad, el mismo fenómeno: los recursos no han sido canalizados hacia los sectores cuyo nivel de vida es inferior al mínimo compatible con la dignidad humana, y en cambio han sido orientados hacia sectores de menor necesidad relativa. Ejemplo claro de ello son los subsidios a los servicios de utilidad pública (teléfono, electricidad, combustible, locomoción colectiva, etc.), que no sólo condujeron a un serio problema económico al país entero, sino que también postergaron la satisfacción de las necesidades justamente de los sectores más necesitados porque por cada persona en Extrema Pobreza que hipotéticamente recibiera este subsidio (teléfono, electricidad) había 5 ó 6 jefes de hogar que no estaban en esta situación de pobreza que también cobraban este subsidio.

Con toda la información que hemos visto ahora sobre la forma en que estamos distribuyendo estos 2.500 millones de dólares al año, que gastamos en los sectores sociales (previsión, salud, educación, vivienda y subsidios indirectos), no nos podemos extrañar que exista extrema pobreza en Chile. Se podría decir, sin temor a equivocarse, que con la política económica y social seguida en el pasado, Chile en gran medida perpetuó y agravó el problema de la Extrema Pobreza.

La primera prioridad de este Gobierno es tratar de usar bien los recursos que ya tiene destinados a la satisfacción del fin social.

¿Cómo distribuir estos recursos en la forma más eficiente posible?

Si la estructura administrativa lo permite, el ideal es llegar con subsidios directos al individuo que se ha definido como sujeto del subsidio. Este mecanismo que puede ser más costoso al principio a causa de tener que identificar a las personas, resulta a la larga más barato, pues minimiza las filtraciones de los subsidios hacia otros sectores.

Proposiciones concretas

a) Asignación familiar

No puede seguirse financiando a través de un impuesto al trabajo como ya hemos visto. Así, debiera tal vez reemplazarse por un impuesto indirecto al valor agregado. Tampoco debe condicionarse el pago de la asignación familiar al tener o no tener un trabajo dependiente y entre los trabajadores dependientes no es lógico que se les pague indiscriminadamente a los sectores de bajos y altos ingresos.

Se debería pagar asignación familiar a cada carga de un jefe de hogar o apoderado de un niño que esté por debajo de un cierto nivel de ingresos, independiente de donde provenga este ingreso.

b) Programa de nutrición

El punto más relevante es poder garantizar que el alimento llegue a la población por ese objetivo. Existen diversas alternativas, no excluyentes, que son posibles para el caso chileno.

1. El S.N.S. llena un registro con los datos personales de cada desnutrido en 3er. grado que se detecta en el país. A través de estos datos se puede llegar a la familia total, por cuanto es muy alta la probabilidad de que no sea un solo miembro de la familia el que tenga problemas de desnutrición.

2. Es posible desarrollar productos específicos para menores, que den una razonable seguridad de ser consumidos y no existan filtraciones hacia los adultos.

3. Control médico regular que se realiza a través del S.N.S.; es éste el mejor mecanismo de control de llegada del alimento al niño. El hecho de distribuir los alimentos gratuitos en conjunto con el control médico, permite lograr en forma conjunta el objetivo de una medicina preventiva y de un programa nutricional eficiente con controles mínimos de llegada.

4. En el caso de los niños en edad escolar, los programas alimenticios operados a través de la escuela permiten garantizar la llegada del subsidio al destinatario e incentiva la escolaridad.

c) Programas escolares

El mecanismo más eficiente de todos sería el bono escolar otorgado al niño cuya educación se desea subsidiar total o parcialmente.

Con él se ganaría en términos de flexibilidad para con el tipo de subsidio otorgado: a los niños en extrema pobreza o con problemas de aprendizaje especiales, se les podría otorgar un bono 100% subsidiado o incluso superior al costo medio de la educación, creando incentivos adicionales para que se les ofrezca una adecuada educación. Al resto se los sectores se le otorgaría un subsidio decreciente, de acuerdo con el ingreso familiar.

d) Seguridad social

Hace poco se hizo público un proyecto de reforma que tiende a corregir los defectos previamente analizados en este documento. Dicha reforma contiene un régimen especial destinado a proteger en forma automática a los ancianos que carecen de recursos.

e) Empleo mínimo garantizado

Este mecanismo ya es conocido, pues se ha aplicado en Chile desde comienzos de 1975. Es un buen sustituto al Seguro de Desempleo para sectores no cubiertos por la previsión y contiene los incentivos necesarios para que no se transforme en un empleo público permanente.

Este debe ser complementado con un subsidio a la contratación de mano de obra y con programas de capacitación que permitan al individuo pasar del estado de necesidad inicial a la obtención de un trabajo estable en el sector privado.

f) Vivienda

El subsidio debe ser inversamente proporcional a la capacidad de pago del individuo.

Relaciones de la Política Económica con la Administración del Estado de Chile: El Estado Empresario y el Principio de Subsidiariedad *

Miguel Kast

El trabajo se ocupa de la labor del Estado en el campo normativo económico, redistributivo y productivo. Se argumenta en pro de la igualdad ante la ley y se hace la crítica de las facultades discrecionales por razones económicas y de estabilidad política. A juicio del autor, la acumulación de facultades discrecionales en el Estado incentiva en Chile la lucha sin cuartel por el control de ese poder político-económico, causando división social e inestabilidad político-institucional.

En el campo redistributivo, la tarea del Estado debe enmarcarse en tres principios: a) que los beneficios efectivamente lleguen a los más pobres, cosa que no ha ocurrido; b) que el beneficiario tenga libertad para escoger, y c) que el Estado no sea un gestor monopólico. En el área de la producción se critica al Estado empresario por un conjunto de razones de eficiencia económica y conveniencia política.

En las páginas que siguen quiero referirme a la organización que debe darse a nuestro sistema social y económico, y, particularmente, al sector público, para lograr la meta que

Versión taquigráfica de una charla pronunciada en el Simposio sobre la Administración del Estado y el principio de subsidiariedad, organizado por la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA) entre el 29 de septiembre y el 3 de octubre de 1980 en Viña del Mar, Chile. Este trabajo fue editado especialmente para "Estudios Públicos" por **el** Sr. Julio Dittborn.

resume el Objetivo Nacional del gobierno de Chile, cual es hacer de nuestro país una gran nación.

¿Cómo hacer de un país una gran nación? Creo que una condición necesaria es aprovechar al máximo los potenciales del país.

Si quisiéramos agrupar los potenciales de un país, tendríamos al menos tres grandes categorías. En orden de importancia tendríamos, en primer lugar, al potencial humano de un país: su gente y el grado de formación y capacitación que alcance; en segundo lugar están los recursos naturales, y, finalmente, los recursos de capital. Mi tesis es que el grado de aprovechamiento y expansión hacia el futuro que haga un país de estos potenciales se ve fuertemente afectado por el tipo de organización y de acción que el Estado emprenda en los tres ámbitos económico-sociales en los que tradicionalmente éste ha tenido injerencia:

a) El ámbito normativo, es decir, el fijar las reglas y normas, y fiscalizar su cumplimiento, que es tarea inherente al Gobierno.

b) El ámbito redistributivo, que se refiere al hecho de alterar la distribución del ingreso en la sociedad, con el objetivo básico de que todos sus miembros tengan igualdad de oportunidades y desarrollar al máximo los talentos de cada persona.

c) El ámbito productivo, relativo al rol del Estado como productor de bienes y servicios.

Mi interés hoy día es analizar en estos tres ámbitos la labor y el tipo de organización que a mi juicio se debe dar al Estado, pues es precisamente en estos ámbitos en los cuales el Estado afecta muy directamente el comportamiento de las personas, prohibiendo, permitiendo, incentivando o impulsando determinadas acciones, y afecta en forma indirecta el clima de confianza y de estabilidad en que vive el país.

Quisiera, pues, analizar estos tres roles del Estado en una doble perspetiva: la del impacto directo que su acción tiene sobre el comportamiento de las personas y el impacto indirecto en términos de estabilidad o inestabilidad política que produce la acción del Estado.

I. El ámbito normativo

El rol normativo del Estado en el campo económico es el más intrínseco a su ser, lo que hace de vital importancia aplicar en este ámbito el mismo principio que los fundadores de nuestro país consiguieron aplicar con tanto éxito en el ámbito civil. Me refiero al principio de la igualdad ante la ley, al principio de la no discrecionalidad, al respeto intrínseco a los derechos de las

personas y, específicamente, en el campo económico, al derecho de propiedad. Cualquier atentado, cualquier vulneración a estos principios, ya sea el de la igualdad ante la ley, el de la no discrecionalidad o el no respeto al derecho a propiedad, no sólo detiene el crecimiento económico del país por la vía de producir ineficiencias, sino que además genera inestabilidad política y social. Esto último, porque la falta de igualdad ante la ley, la discrecionalidad y la falta de respeto al derecho de propiedad es lo que genera odios, resentimientos y polarizaciones, situaciones todas en las que priman intereses de corto plazo y de supervivencia, que en definitiva van minando la estabilidad y las posibilidades de desarrollo de largo plazo de un país. Atentaríamos sin duda contra la grandeza de Chile si esta polarización, este odio y este resentimiento caracterizaran la convivencia nacional.

Aprendimos hace muchos años que la falta de igualdad ante la ley produce perjuicios en el ámbito civil, produce resentimiento e inestabilidad. En el ámbito económico, la falta de igualdad ante la ley se traduce en exigirles a determinadas actividades un esfuerzo mayor por unidad de rendimiento que al promedio nacional, con el objeto de permitir que otras actividades, las privilegiadas, tengan que hacer un esfuerzo menor que el que sería exigible de aplicarse la norma con equidad. Así, **si** se da una ventaja artificial a un sector, hay que cobrarle una cuenta excesiva a otro sector, que no le permite expandirse en todo su potencial. En consecuencia, el país subutiliza su potencial nacional en los sectores castigados y el sector que recibe el privilegio o la franquicia se sobreexpande más allá de lo que el potencial nacional indicaría como óptimo.

Un gobierno que no respeta el principio de igualdad ante la ley y que establece diferencias entre los distintos sectores de la producción, especialmente en materias de aplicación de impuestos, tasa de interés, tipo de cambios y otros, provoca un impacto directo y negativo sobre el crecimiento económico del país. Y esta fue una política tradicionalmente aplicada por los gobiernos de Chile.

Con respecto al impacto indirecto que produce la desigualdad ante la ley, éste mina la estabilidad del país en forma casi instantánea, porque el que obtiene un privilegio inmediatamente desata la presión del resto de los sectores por obtener otros privilegios, lo que eventualmente determina que ningún sector se dé por satisfecho con esa franquicia inicial. Todo esto no sólo genera inestabilidad con respecto a los sectores presionando por tratamientos de excepción, sino que además genera inestabilidad y resentimiento de parte de los demás sectores, normalmente aquellos con menos influencias, que son los que tienen que pagar la cuenta, los que sienten que no avanzan, que el país está estancado y que en definitiva lo que el país necesita es algún cambio violento para corregir las injusticias que se han

generado. Igual fenómeno ocurre como producto de la discrecionalidad, que es la consecuencia lógica de la desigualdad ante la ley. En la medida en que un funcionario o un organismo público haga concesiones a algunos, dándoles, por ejemplo, créditos a tasas de interés preferenciales, y a otros se las deniegue, produce el mismo efecto: los sectores privilegiados se sobreexpanden y los sectores postergados se atrofian y se subdesarrollan. Esta discrecionalidad provoca un impacto directo sobre el crecimiento del país en términos de menor crecimiento económico y de menor desarrollo del potencial del país. Pero también provoca un impacto indirecto sobre la estabilidad política del país, y este efecto indirecto es tanto o más grave que el efecto directo, porque los sectores privilegiados comienzan a hacer cada vez mayores presiones, los sectores postergados comienzan a socavar la estabilidad del sistema político y en definitiva comienza a cerrarse el horizonte de largo plazo del país. No sólo el sector público sino también el sector privado empiezan a vivir en el corto plazo y a desperdiciar las oportunidades que el largo plazo ofrece.

Finalmente, el no respeto al derecho de propiedad produce el mismo impacto que la desigualdad ante la ley, o que el manejo discrecional de un sistema social y económico, con un agravante: el impacto sobre el desarrollo nacional. Es evidente que la falta de estabilidad en las reglas del juego hace muy difícil que las personas arriesguen sus recursos de ahorro en inversiones que no estén protegidas a largo plazo. Si cualquiera de nosotros tuviera que tomar una decisión de invertir, desde montos muy pequeños hasta montos muy grandes, con un riesgo cierto o no tan cierto de perder lo invertido, obviamente tomaría todo tipo de resguardo para hacer un negocio fácil de corto plazo que le permita eludir el riesgo de perder el aporte efectuado. En este sentido, en un país como Chile, cuyos principales potenciales están asociados a proyectos de largo alcance, como son los proyectos en el campo de la agricultura, de la forestación, de la minería, es evidente que se va a ir cerrando toda una veta de crecimiento posible si se produce esta falta de confianza en el largo plazo, como efectivamente se produjo, por ejemplo, durante el gobierno de la Unidad Popular.

Nuevamente el efecto indirecto es tanto o más importante que el efecto directo sobre el crecimiento de un país, porque, querámoslo o no, las personas, cada una en su nivel, en la medida en que ven amenazados algunos de sus derechos básicos o algunas de sus pertenencias se defienden por diversas vías: puede ser por la vía directa, atacando a la institucionalidad o al Gobierno establecido, o por la vía indirecta, huyendo con los recursos que de una u otra forma pueden sacar del país. Todo ello lo vivimos con muchísima crudeza y llevado a su límite en el Gobierno anterior, pero en algún grado también en Gobiernos previos al que tuvimos en el período 70-73. A nuestro juicio, la

falta de respeto al derecho de propiedad, en cualquiera de los campos, es uno de los caminos más seguros al subdesarrollo. Es en este sentido que la igualdad ante la ley, la no discrecionalidad y el respeto al derecho de propiedad dan un clima de estabilidad que permite planificar y tomar decisiones a largo plazo, que eventualmente permiten que los potenciales de un país vayan desarrollándose hasta alcanzar un mayor crecimiento económico.

Quisiera ilustrar estos puntos con algunos ejemplos deliberadamente provocativos: cómo se rompió el principio de la igualdad ante la ley en Chile en el pasado; cómo la discrecionalidad generó distorsiones y cómo los atentados al derecho de propiedad no sólo limitaron directamente el desarrollo del país, sino que también contribuyeron, por la vía indirecta, a que Chile haya sido menos estable y, por lo tanto, se perdiera interés en el largo plazo. Si observamos hoy día, pensando en la igualdad ante la ley, la situación que vivía la industria automotriz chilena en el año 1973 o incluso en el año 1976, en que todavía el Gobierno no había avanzado lo que hoy día ha avanzado en la materia, vemos que a través de los impuestos de aduana que regían en este sector se estaba privando a una gran mayoría de los chilenos del acceso a un vehículo, que parecía una meta prácticamente inalcanzable, ya sea como un medio de trabajo o de esparcimiento. Además, recordemos que esta protección recaía en una industria básicamente intensiva en capital y, por último, existían importantes intereses extranjeros en esta industria. Todo esto en un país que supuestamente estaba tratando de estimular el empleo y de no permitir ventajas especiales al capital extranjero. Es obvio que el trato de excepción que se dio a este sector retardó el crecimiento económico, porque privó a Chile de una serie de medios de transportes, privó a los consumidores chilenos de un bien que estaba perfectamente a su alcance, como lo estamos viendo hoy día cada vez más, y les traspasó a los dueños de estas empresas, en forma prácticamente gratuita, una renta, una parte de nuestro poder adquisitivo nacional. Esta falta de igualdad condujo a un menor desarrollo no sólo en la industria automotriz, sino que en muchos otros sectores nacionales. Hoy día muchos sectores de la vida nacional se preguntan ¿por qué estos señores en el pasado consiguieron esos privilegios? Pienso que antes no se hacían esta pregunta, porque la desigualdad era la regla. Hoy día, cuando la igualdad es la regla, los privilegios empiezan a aflorar e irritar cada vez más. Por otra parte, los efectos indirectos de una generalizada desigualdad son muchísimo mayores, porque lo que esta desigualdad desata son presiones tremendamente fuertes sobre los Gobiernos y las instituciones públicas, en orden a seguir expandiendo esta desigualdad a otros sectores. Entre los no privilegiados, por su parte, se desata una frustración tan grande que los hace cada vez más proclives a seguir cualquier experimento político por utópico que parezca, porque al fin y

al cabo, peor no se podría estar. Este es el análisis que se hacían muchos chilenos que nunca pudieron profitar de las excepciones y que veían achatadas sus perspectivas de desarrollo personal y económico a futuro.

Cuando uno compara los países de acuerdo a su estabilidad, realmente no es de extrañar que los países más desarrollados, que han utilizado inteligentemente sus potenciales, tengan una población básicamente reacia a los grandes experimentos, a los grandes vuelcos. Por otra parte, cuando uno observa países francamente deprimidos, aplastados, observa también que su población es cada vez más proclive a hacer cualquier experimento y creemos que Chile es un ejemplo muy gráfico en este sentido, si se mira su historia en los últimos 10 ó 20 años. El otro ejemplo que queremos dar, relacionado con la discrecionalidad, que en realidad no es más que otra versión de la desigualdad ante la ley, es todo el manejo que se hacía del crédito en Chile, al cual podríamos sumar el manejo que se hacía de los distintos precios del dólar, de las tasas de impuestos y de muchas otras herramientas que controla el Estado. Si uno piensa el efecto que tuvieron las líneas especiales de créditos de "fomento" que operaban a través del Banco Central, de la CORFO o del Banco del Estado, se observa claramente que a través de estos créditos se efectuó un traspaso masivo de dinero, desde los ahorrantes nacionales hacia ciertos empresarios que lograron ser incluidos en una determinada lista de favorecidos, que no sólo gozaban de este privilegio, sino que se veían obligados a gastar horas, días y semanas de su tiempo en mantener estos privilegios y en lo posible expandirlos, en lugar de dedicarse de lleno a una mejor administración de sus empresas. Todo esto, con el encono y la frustración correspondiente de los empresarios grandes, medianos o pequeños que no alcanzaron a ser favorecidos en el reparto de estas líneas de créditos; con la corrupción de este reparto significó en sus distintas etapas y, finalmente, con la lucha por el poder que esto desató. Esta lucha por el poder se dio a todo nivel, partiendo por presiones para conseguir un amigo en las instituciones financieras del Estado, luego presiones para adquirir una institución financiera y, finalmente, presiones para apoderarse del Estado mismo. Si esto lo ampliamos, por ejemplo, al ámbito de los teléfonos, se refleja el drama que ha vivido el chileno medio para obtener un teléfono domiciliario o para su empresa, donde la asignación de este servicio ha tenido una dosis de discrecionalidad. Si uno observa el sector del transporte aéreo, marítimo, terrestre y si uno mira cómo tradicionalmente se asignaban los derechos y cupos de pesca, cómo tradicionalmente se fijaban los precios, con benevolencia para los amigos y con bastante estrictez y hasta con discriminación malévola para los no tan amigos, la verdad es que no es de extrañar que nuestros empresarios hayan gastado la mayor parte de su tiempo recorriendo los pasillos de los dis-

tintos Ministerios, y que la mayor parte de nuestra población haya ido siendo víctima de un encono y de un odio cada vez mayor y, por ende, de una lucha por el poder que casi destruye a nuestro querido Chile.

Finalmente, con respecto al derecho de propiedad, quisiera dar un ejemplo adicional, al que vivimos en nuestro pasado reciente, que se caracterizó por las ocupaciones ilegales y las expropiaciones no indemnizadas. Quisiera dar un ejemplo con el cual hemos vivido por muchos años, que ha tenido un impacto, para muchos no percibido, sobre el crecimiento del potencial de Chile. Me refiero a la forma en que hasta dos años atrás se manejaba el recurso agua en Chile, que es uno de los recursos naturales más importantes. Este se administraba en forma discrecional, por la vía de una burocracia que lo otorgaba, lo denegaba y lo podía quitar, todo lo cual se tradujo, en la práctica, en una deficiente asignación de los derechos de propiedad sobre este recurso. Lo primero que este estado de cosas produjo fue un desincentivo a las inversiones a largo plazo muy intensivas en agua, o muy dependientes del agua, en áreas donde el clima o la tierra eran muy favorables, pero el agua muy escasa. Esto, porque por mucho que a uno le den el derecho de propiedad sobre la tierra, en el caso, por ejemplo, de un parronal en el Norte Chico, lo que invierte en el segundo piso vale dos, tres y cuatro veces lo que vale el casco de tierra, la inversión demora cuatro, cinco y hasta seis años en alcanzar su máximo rendimiento. Si en una inversión de este tipo un funcionario puede caducar el derecho de agua por cualquier motivo, justificado o no, es evidente que ante esta incertidumbre la inversión no se va a llevar a efecto. Por otra parte, se produce un serio problema de deficiente asignación del recurso, ya que por un lado no se podía vender el sobrante del recurso, pues hacerlo era causa de caducidad de la concesión y, por otra, no se podía destinar el recurso a otro uso distinto para el cual fue originalmente concedido. Por lo tanto, si alguien había obtenido una concesión, aunque no la ocupara, obviamente la acaparaba y la retenía, porque de otra forma la perdía y él era el más interesado en no correr ningún riesgo en este sentido.

Este pequeño ejemplo, que puede significar la diferencia entre el desarrollo o el subdesarrollo agrícola de una serie de regiones del país, no sólo tiene implicancias sobre el crecimiento del nivel de vida de nuestra población, sino que, además, sobre la estabilidad del país. Efectivamente, las presiones que existían por obtener agua en períodos de escasez, el poder del Estado para otorgar una concesión a algunos y de negársela a otros y, finalmente, la presión por asaltar y por retener el poder público, era francamente irresistible. Si del Estado depende la tasa de interés que va a existir, el impuesto que hay a pagar y el que paga el vecino, el derecho al agua, el derecho al teléfono, el derecho a operar un camión, un taxi, el derecho a poder

pescar, el derecho, en definitiva, a poder trabajar, es evidente que es muy importante conquistar el Estado, y por conquistarlo o retenerlo se emplea cualquier medio. Todo esto lleva en sí el germen de la división y de la ruptura de la cohesión social de un país, que *es* la base necesaria para la grandeza de cualquiera nación.

Si se respetan los principios que hemos estado analizando, es evidente que la administración del Estado es mucho más sencilla. Si pensáramos en organizar de nuevo un país, en partir de cero, es evidente que si aplicáramos la igualdad ante la ley, el principio de la no discrecionalidad y el respeto al derecho de propiedad, gran parte de nuestra burocracia sería innecesaria y gran parte del sistema sería automático en su funcionamiento, lo que significaría en definitiva tener una administración pública muchísimo más sencilla. Así dimensionada, la administración pública podría cumplir una mejor y más eficaz fiscalización de las normas que se dictaren, normas generales que regirían para todos los chilenos, sin distinción de ninguna especie.

II. El ámbito redistributivo

El segundo tema que queremos analizar se refiere al ámbito de la labor redistributiva del Estado, labor que debiera tener como objetivo la igualdad de oportunidades entre los chilenos. Antes de definir cualquier programa redistributivo es necesario explicitar, claramente, quiénes financiarán estos programas redistributivos y quiénes se beneficiarán con ellos. Los resultados de este simple ejercicio hubieran horrorizado a gran parte de nuestra población si éste se hubiera efectuado hace algunos años.

Efectivamente, hubo períodos muy prolongados de nuestra vida institucional en la cual los que pagaron la cuenta de numerosos programas sociales fueron los más pobres, y los que recibían gran parte de los beneficios no fueron los más pobres, sino que sectores de ingresos más altos. Los estudios que corroboran este hecho existen, los datos están y puedo fundamentar esto. He aquí un solo dato ilustrativo: en el año 1973 dos tercios de los impuestos que se recaudaban en Chile eran impuestos que afectaban en una mayor proporción los ingresos de los más pobres, específicamente el impuesto inflación y las cotizaciones previsionales. Si se estudia el destino del gasto fiscal se observa con claridad que en muchos sectores éste no llegaba a los más desposeídos. Así, por ejemplo, con respecto al gasto fiscal en educación, el 23% de los niños más pobres no alcanzaba a recibir un *2%* de este gasto, en tanto que el 5% de los niños de ingresos más altos estaba recibiendo un 11% de dicho gasto. Hechos de este tipo se pueden encontrar en el campo de la previsión, de la vivienda, de la nutrición y, en gran medida también, en el

campo de la salud. En consecuencia, el primer principio importante de cualquier política redistributiva es velar por que la redistribución efectivamente ocurra y en muchos programas sociales este principio no se cumplió.

Un segundo principio que se debe respetar en el campo de la labor redistributiva del Estado es el de permitir la libre elección por parte del beneficiario entre las distintas alternativas que se le ofrecen. En educación, en previsión, en salud y, en fin, en todos aquellos campos en que se estime que el Estado debe apoyar a algunos ciudadanos, es necesario darle a ese ciudadano responsable los recursos para que obtenga los bienes o servicios mencionados. Quizá es necesario cautelar que esos recursos no se gasten en otros bienes o servicios, pero es deseable dejarle a ese chileno, que tendrá la libertad de elegir un Presidente de la República, de elegir un senador y un diputado, por lo menos la libertad de elegir a qué tipo de escuela quiere mandar a sus niños, a cuál hospital, consultorio o posta y con cuál médico se atenderá, que es el mínimo privilegio del cual siempre han gozado en el ámbito de la salud los funcionarios públicos y los empleados particulares, y que poco a poco el Gobierno actual ha ido ampliando a otros sectores de la población.

Finalmente, el Estado como gestor debe evitar convertirse en un gestor monopólico. El Estado debe cautelar que la gente ejerza realmente el principio de la libre elección. Para ello es necesario que el Estado sea sólo uno más de los que ofrece un servicio, pues sólo así se resguardará la calidad del servicio al ofrecerse un abanico amplio de oportunidades al usuario.

Tal vez debimos haber comenzado por analizar la labor redistributiva del Estado: ésta se justifica por la necesidad de desarrollar el principal potencial de un país, que es su gente. Sabemos que el individuo, en la medida en que cuenta con los medios, lo primero que hace es desarrollar su potencial genético, que es tarea de todos nosotros para con cada uno de nuestros hijos. Sin embargo, en la medida en que una persona no cuenta con los recursos necesarios, aunque le preocupe el desarrollo de su potencial genético a través de la nutrición, del cuidado de su salud y de la inversión en educación, si el Estado no refuerza el poder adquisitivo que le falta para estos efectos, la persona no va a poder desarrollar ese potencial genético. El beneficio de desarrollarlo es inmediato, instantáneo, y permite un mayor crecimiento económico y una mayor estabilidad social y, por lo tanto, una mayor estabilidad política.

Volviendo al ámbito del nivel de vida: si quisiéramos en el Chile de hoy erradicar la extrema pobreza, no al punto de hacer ricos a los que la sufren, sino que exclusivamente de subirlos al nivel del chileno medio de hoy, nada espectacular, pero subirlos al promedio, el mayor aporte que eso daría a Chile, en términos de poder adquisitivo, sería equivalente a seis veces las utilidades que da anualmente la gran minería del cobre. Ese es

el potencial que existe, que está ahí, en chilenos que no tienen potencial genético inferior al resto de los chilenos. El costo de hacer esta inversión no es excesivamente grande si se compara con otros tipos de inversiones que el país está haciendo y que ha hecho históricamente.

Cualquier atentado contra estos principios, en el sentido de que se le cobre a los más pobres para darles a los no tan pobres, de negar la libre elección impidiendo así un verdadero seguro de calidad, de vulnerar el principio que se ofrezca un abanico amplio de oportunidades al usuario como contraposición a algún tipo de monopolio estatal, atenta contra el crecimiento y la grandeza de Chile, porque impide el desarrollo de su potencial más importante, que es su gente y, lo que es más grave, genera inestabilidad, odio y polarización debido al mismo estancamiento y a las posibilidades de abuso que se dan cuando no se respetan estos principios.

En beneficio a la brevedad no me referiré a los ejemplos provocativos que quería dar en este sentido y que todos los chilenos en menor o mayor medida conocemos; quisiera sólo enumerarlos y no explicarlos. Todos ustedes deben acordarse cuando con gran pompa en el año 1971 se anunció que se suspendían los reajustes de los préstamos hipotecarios de la vivienda. Esta medida se presentó como altamente beneficiosa desde el punto de vista social. Sin embargo, si uno se detiene a analizarla, el efecto inmediato de esta medida fue regalarle más dinero a los que habían adquirido un préstamo mayor para una casa más cara y a los que habían acumulado una mayor deuda por mora. Así, al que pidió prestados US$ 100.000 se le regalaron US$ 70.000 y al que pidió US$ 10.000 se le regalaron 7.000 dólares. Cuando se vulneró el principio de la libre elección, hasta los sectores tradicionalmente más estatistas se alarmaron, como, por ejemplo, cuando se anunció el proyecto de la Escuela Nacional Unificada.

Allí ellos vieron directamente la amenaza a la libertad de pensamiento y a la calidad de la educación. Podríamos dar una serie de ejemplos que ilustran la gravedad de negar el derecho a la libre elección, y la gravedad de no explicitar quién es el que paga y quién es, en definitiva, el beneficiario de los programas redistributivos.

Los resultados de aplicar estos principios en la organización de una administración pública son francamente positivos, básicamente porque la simplifican enormemente. Hemos sido testigos de los avances que se han obtenido, por ejemplo, en el campo de la vivienda, en que hemos pasado de un Estado dueño de empresas constructoras, empresas distribuidoras de materiales, compradoras, vendedoras de viviendas, etc., a tener hoy día un Ministerio de la Vivienda que cumple cabalmente su rol redistributivo a través de mecanismos muy sencillos de asignación de subsidios habitacionales y que cumple su rol normativo de

fijar las reglas del juego del sector. Estas son normas transparentes, en que la discrecionalidad funcionaria se minimiza y, por ende, no generan ese odio ni ese resentimiento de que a uno le dieron casa y al otro no. Lo mismo en el campo de la salud, en que el Estado progresivamente va avanzando hacia una especialización, en la cual otorga subsidios, fija las normas y las reglas del juego y va descentralizando la administración a nivel regional, a nivel provincial y a nivel municipal. Hace sólo algunos días se ha materializado la libre elección en el campo de la salud, al darle al imponente la posibilidad de cotizar en instituciones distintas a la estatal.

III. **El Estado como empresario**

Supongamos que estuviéramos organizando a Chile de nuevo, que estuviéramos partiendo de cero. Es evidente que después de haber pasado por tantas décadas de socialismo y tres años de marxismo desatado, es muy distinto lo que haríamos en un Chile que está naciendo, en comparación a lo que tenemos que hacer en un Chile con toda su historia. Por lo tanto, para poder discernir cuál sería el camino óptimo a seguir en ausencia de esa historia, voy a partir por la conclusión, que es básicamente que el Estado no debiera desarrollar actividades productoras. Y voy a dar los motivos por los cuales creo que un Estado que desarrolla actividades productoras en definitiva empequeñece a su nación en vez de hacerla una nación grande: básicamente, porque tiene un menor potencial de crecimiento y una menor estabilidad, se polariza más y, en fin, su horizonte se va cerrando.

Los motivos para hacer esta afirmación son, en primer lugar, que un Estado productor descuida la función redistributiva de ingresos, ya que tanto el recurso humano, el recurso gerencial, como el dinero de que dispone el Estado, son limitados. Piensen ustedes con cuánta gente puede contar cualquier Ministro de Estado que reúna el doble requisito de ser altamente capacitada y además inspirarle confianza a su jefe. Es evidente que ese número es siempre limitado. Y preguntémonos qué ocurriría si esa gente no tuviera una alta dosis de idealismo y de mística, como la que vivimos en Chile después de un 11 de septiembre de 1973, y les dieran a elegir si quieren irse a una empresa como la ENAP, la CAP, la CTC, CODELCO, o quedarse en el sector fiscal. En estas empresas la responsabilidad y el desafío son enormes, los medios con que cuentan son casi ilimitados, y sus ejecutivos se relacionan y son parte del más alto nivel del mundo empresarial internacional. Si a esas personas les ofrecen la alternativa de irse al sistema de administración de justicia o de administración carcelaria, de administración de escuelas rurales, al sistema hospitalario o al sistema previsional, la verdad es que la gran mayoría de ellos

prefiere dedicarse al ámbito empresarial-productor del Estado, porque están mejor remunerados, es más agradable y significa una mayor realización profesional, aunque lo otro signifique un mayor aporte al país y requiera un mayor sacrificio.

En la medida en que se concentren los recursos humanos y financieros del Estado en esos sectores empresariales, es obvio que no estarán disponibles para los sectores en que el Estado es insustituible, que es en el ámbito social. Si uno considera la dotación de técnicos y de profesionales de alto nivel de los ministerios sociales y los compara con los del resto del aparato productor del Estado, observa un marcado desequilibrio que tiende a agravarse con el tiempo, porque el profesional joven busca la calidad técnica y el prestigio de sus superiores.

Es necesario afirmar además aquí que el Estado productor ahuyenta la inversión privada en lugar de reforzarla, como tradicionalmente hemos creído en Chile. El gran argumento que se dio en nuestro país para desarrollar y expandir la función gestora del Estado fue que la inversión privada era insuficiente y que lo que se requería era un gran esfuerzo estatal. Este es un razonamiento absolutamente falaz, porque es justamente la presencia del Estado lo que se traduce en insuficiente inversión privada. Esto, porque contra el cheque fiscal que absorbe pérdidas no es aconsejable competir. Pongámonos por un instante en la mente de un comerciante que pensara trabajar con algún producto que en\su época comerciaba la Empresa de Comercio Agrícola. Esta empresa tenía fondos prácticamente ilimitados para perder, y podía darse el lujo de comprar caro y vender barato. Un empresario privado puede darse ese lujo una vez, porque después se le acabará el dinero y no tendrá a quién recurrir. En este sentido lo habitual ha sido que en la medida en que se va generalizando el Estado productor en una determinada actividad, va sustituyendo al productor privado en vez de reforzarlo, y se termina, por lo tanto, con un problema que es a menudo mayor que el que hubo antes que el Estado intentara resolverlo.

Además, es necesario reconocer que en Chile, y en general en todas partes del mundo, las tendencias monopólicas de las empresas del Estado son tan fuertes y tan dañinas como las de una empresa privada, con la diferencia de que a la empresa privada le resulta mucho más difícil obtener leyes que refuercen o mantengan su poder monopólico. En cambio, la empresa del Estado, por lo general, tiene acceso a la ley junto con tener acceso al negocio. Nuestra experiencia indica que la ley termina muy a menudo adaptándose a las necesidades comerciales de las empresas del Estado, más que a las necesidades de la comunidad toda.

Esto lo observamos en innumerables oportunidades, como, por ejemplo, el que la legislación sobre petróleo no esté en un Ministerio de Energía, o de Minería, o como quiera llamarse,

sino que en la práctica toda la normativa se deje a cargo de una empresa como es la ENAP. Con buena voluntad la situación puede ser sostenible, pero al primer descuido el país entero sacrifica prospección y producción de petróleo, producto especialmente importante en nuestro tiempo. El que históricamente haya sido la Compañía de Teléfonos de Chile, tanto cuando era privada como cuando es estatal, la que dictara las normas relacionadas con el sector, evidentemente consiguió en su época reforzar un monopolio que atentó gravemente contra las posibilidades de crecimiento del país, por no abastecerlo adecuadamente de las telecomunicaciones que necesita. Si observamos cuidadosamente los sectores de transportes, vemos que existían leyes que le exigían a la Junta de Aeronáutica Civil (el representante normativo del Estado en la actividad de transporte aéreo comercial) contar con el informe positivo de la Línea Aérea Nacional antes de otorgar una concesión o un permiso de transporte aéreo. LAN, desde luego, busca un objetivo comercial parcial, que no necesariamente coincide con el logro del bien común. Nuestra legislación es rica en ejemplos en los cuales el Estado productor no sólo ahuyentó a la inversión privada (el caso de transporte aéreo fue clarísimo, pues antes de la legislación que establece cielos abiertos el sector privado estaba prácticamente en extinción y hoy se ha ido expendiendo), sino que además fue generando monopolios estatales que, al unir su poder de presión sobre la ley con la posibilidad de actuar en el campo productivo, se fueron transformando en monopolios tanto o más nocivos que cualquier monopolio privado.

Por otra parte, el Estado productor, además de descuidar lo social y de debilitar la inversión total del país por la vía de debilitar la inversión privada, es un Estado que necesariamente descuida lo normativo, porque es juez y parte a la vez. Sólo quisiera dar un ejemplo, que es real aunque exagerado, pero lo elegí porque ilustra el punto. ¿Cuándo hemos visto en Chile que el Estado se dedique a fiscalizar las condiciones de salubridad de los establecimientos fiscales con el mismo rigor con que lo hace en los establecimientos particulares? Nunca hemos sabido que hayan clausurado por insalubre una cárcel en Chile, o algún servico higiénico de alguna escuela o que hayan clausurado alguna vez el Hospital Siquiátrico, y todos sabemos en qué estado están y han estado desde hace muchos años. En realidad, es ingenuo pedirle esto al Estado, porque le significaría sancionarse a sí mismo, quedar en evidencia, denunciarse a sí mismo. Es por esto que es muy difícil que el Estado se juzgue a sí mismo con imparcialidad y que se cobre multas o se aplique sanciones; incluso habíamos llegado a que no se cobre impuestos a sí mismo, pues existían empresas del Estado a las que se les eximía de los impuestos y no se les cobraba intereses por sus deudas o simplemente se les condonaban.

Existe otra característica asociada al Estado productor, que en el caso de Chile afortunadamente no se ha dado con la misma intensidad que en otros países. Sin embargo, el peligro de que afecte la estabilidad de nuestras instituciones es tan serio, que vale la pena mencionarla. Esta característica es que un Estado productor fomenta la corrupción de los servicios públicos y de las personas que en ellos trabajan. Ello porque en la adquisición de los equipos, en la venta de productos, en la asignación de contratos de inversión, etc., existen posibilidades y tentaciones que impiden una selección óptima del servicio requerido y, en la medida que esta corrupción se materialice en un grado mayor, minaría las posibilidades de expansión del país al verse amenazada su estabilidad.

El Estado productor genera una gran inestabilidad política, porque hace que la lucha por el poder de parte de los distintos grupos políticos en pugna sea cada vez más violenta. El grado de violencia es variable. Si en la conquista del poder se juega el empleo, se juegan las tasas de interés, las posibilidades de trabajar, de importar, de exportar, y se juega, en el fondo, la vida diaria de cada ciudadano, la lucha por el poder va a ser cada vez más violenta. A la inversa, mientras menos sea lo que hay en juego al conquistar la administración del Estado, mientras más sea esta una conquista desinteresada de servicio público, menos violenta va a ser la lucha partidista. Hay un ejemplo que ilustra claramente este punto: en Chile, desde la elección de un alcalde y de un diputado, hasta las de senador o de Presidente de la República, fueron siempre elecciones muy violentas, en las que se discutía con mucha pasión y afloraban muchos odios, al punto de llevarnos donde caímos, porque estaban en juego no sólo el servicio público, sino que muchos otros intereses.

Citaré el argumento que con más frecuencia se esgrime contra el Estado gestor, y es que el Estado no debiera producir, porque es ineficiente, y es ineficiente porque se es menos cuidadoso con el dinero ajeno que con el propio. Basta observar el cambio de comportamiento de un funcionario cuando se le manda en comisión de servicios con todos los gastos pagados, a cuando va con un viático. Esto es intrínseco a la naturaleza humana. Como decía el Presidente Pinochet en una oportunidad, en el fondo es posible que un sistema económico totalmente estatizado sea tan eficiente como otro totalmente de mercado; sin embargo, en el sistema descentralizado o de mercado no se malgastan recursos en la fiscalización del uso del dinero ajeno.

Existe un hecho muy común en todo el mundo, y es que las distintas unidades de un Estado productor persiguen objetivos parciales y no objetivos de bien común nacional. Son muy pocas las empresas estatales en el mundo que sienten que su primera obligación es darle un máximo dividen-

do a su dueño: el Estado. Por el contrario, ellas tienden en general a retener activos y actividades por necesidades de status, de prestigio o de supervivencia si su existencia se cuestiona. Generalmente el objetivo eficiencia es absolutamente secundario en la empresa estatal.

Hay sectores de nuestra sociedad que dan distintos argumentos en defensa del Estado productor. Se dice, por ejemplo, que el Estado productor es el complemento natural a la falta de capitales privados en un país subdesarrollado. El Estado, en consecuencia, tendría que asumir un papel gestor en forma directa. La verdad es que esto es falso desde el punto de vista conceptual, porque los recursos que obtiene el Estado no salen más que de los bolsillos de la población, y el ahorro forzoso que genera el Estado vía impuestos reemplaza al ahorro voluntario de los particulares. En segundo lugar, es falso, porque en Chile en el pasado, y en otros países menos desarrollados que Chile, numerosas actividades de gran envergadura han podido ser desarrolladas por capitales privados nacionales o extranjeros. Esto fue cierto en el caso del cobre en Chile. Fue cierto en la electricidad en Perú y en Argentina en el pasado, y está comenzando a ser cierto en el Chile de hoy. La verdad es que en nuestro país existen los potenciales necesarios para desarrollar cualquiera actividad productiva y de servicios, sin injerencia estatal.

Se argumenta también que las empresas estatales son necesarias para contrarrestar el poder de los grupos privados. Es verdad que es necesario contrarrestar el poder de los grupos privados, pero la manera más cara y, a mi juicio, la más ineficiente desde el punto de vista del objetivo buscado, es contrarrestar el poder de esos grupos privados por la vía de formar empresas estatales. Esto es así, porque los grandes grupos son los que con mayor facilidad pueden cambiar de giro, los que con mayor agilidad terminan asociándose con el Fisco, ya sea proveyéndole, comprándole o haciendo sociedades mixtas y profitando de ese tipo de asociación y, en definitiva, profitando del estatismo en general. Hay un libro escrito por el ex Decano de la Escuela de Economía de la Universidad de Concepción, don Joaquín Lavín, que en forma casi anecdótica va mostrando punto por punto cómo este estatismo, tanto en lo productivo como a través de la norma discrecional, reforzó a los grandes grupos en vez de debilitarlos.

Con respecto a los llamados grupos económicos debiera actuarse, a mi juicio, de igual forma a como Chile lo ha hecho con las grandes multinacionales extranjeras. La fórmula no está en poner frente a una multinacional extranjera a un gran equipo negociador de alto nivel que regatee, punto por punto, cada cláusula del contrato que van a firmar, porque la asistencia técnica, el tipo de profesionales e incluso el tipo de presiones a que puede someter un país grande a uno chico como Chile,

son superiores a la capacidad de negociación que pueda tener un equipo negociador nuestro. Y si la gran empresa del país poderoso no consigue los objetivos perseguidos en la negociación, bastará que ese país condicione la venta de algún equipo que Chile necesita, alguna presión diplomática, lo que termina de alguna manera en que los países chicos terminen cediendo. La mejor defensa es la ley pareja, y ahí está el secreto de por qué Chile no le ha temido a las multinacionales y a las inversiones extranjeras como les temen en otros países. En Chile les presentamos una ley en un formulario y les decimos "tómelo o déjelo". Eso hace que los mejores asesores, que la mayor presión diplomática sea inútil, porque iría contra la ley pareja, que es la ley más fácil de defender. A mi juicio, la misma defensa debieran desarrollar los países frente a los grupos privados nacionales: en la medida en que se aplique la ley pareja y esa ley sea hecha con inteligencia, no tendrá a quién ir a presionar. El ejemplo de Chile en este sentido es muy claro: las antesalas de muchos de los ministros, que normalmente estaban repletas, hoy día están vacías y no hay nada que ir a hablar con nadie.

Es la norma común, es la ley pareja la que rige, y por eso las influencias se han ido diluyendo y la dificultad de usar el poder económico para influir en la norma es cada vez mayor. Si a esos grupos, además, se les hace competir con el mundo entero en los bienes finales que producen, en los capitales que quieran obtener —porque el Estado ya no se los bonifica—, en los insumos que quieran importar o comprar, en los sueldos o en los impuestos que tienen que pagar y, finalmente, en todo aquello que normalmente reglamenta el Estado, es muy poco el poder real de presión que tienen sobre su país.

En los últimos siete años hemos ido recorriendo un camino que ha ido corrigiendo una parte importante de los vicios asociados a tener un Estado empresario demasiado desarrollado. En primer lugar, se fijó para las empresas del Estado el mismo principio de la igualdad ante la ley que se aplicó para el resto de las empresas: todas deben pagar los mismos impuestos, los mismos intereses, los mismos derechos de aduana, las mismas leyes sociales, y en todas debe regir la misma legislación laboral que rige en la empresa privada. La igualdad en el trato tiene importantes efectos sobre el desarrollo económico, porque permite que los sectores atrofiados se expandan y que los sectores sobredimensionados como consecuencia de franquicias se vayan ajustando a su justo tamaño. En definitiva, se logra un mayor crecimiento, con todos los beneficios que eso conlleva para la estabilidad política de un país que ve que su horizonte se ensancha, porque la ley es justa y defendible y, en consecuencia, estable.

Falta un principio que todavía no está del todo materializado en la práctica, pero que está ya aceptado como norma de Gobierno, como norma de sana administración, y se refiere a

separar de raíz la gestión de las empresas del Estado de la tarea normativa del Estado, encargada de dictar las reglas del juego. Se tenderá a evitar así que el Estado sea juez y parte, simultáneamente.

La tercera medida que se ha estado materializando en los distintos sectores en que el Estado empresario es importante es ir desmonopolizándolo, lo que en el fondo se logra separando la parte gestora de la parte normativa. Se ha ido derogando poco a poco toda esa legislación que impedía que la gente pudiera invertir en determinadas áreas.

Observando la experiencia de otros países, creo que la etapa final de Chile, pensando en la próxima década del 90, debiera ser no sólo separar al Estado en la parte gestora y en la parte normativa, sino también ir incorporando cada vez más a la comunidad entera a la propiedad y a la administración de las empresas del Estado. Tenemos el caso concreto de Japón y de Alemania después de la Segunda Guerra Mundial, en que a pesar de una gran tradición de estatismo en materias productivas se optó, en el caso del Japón, por traspasar algunas empresas, concretamente las del acero, a los trabajadores de ese sector, que eran tradicionalmente muy inclinados hacia el marxismo. Hoy por hoy son trabajadores que tienen tendencias absolutamente opuestas. En el caso alemán se optó por un camino distinto, que creo más ecuánime, y que consistió en darles acceso a todos los trabajadores a la propiedad de ciertas empresas que tenía el Estado, por la vía concreta de dar estímulos tributarios personales a los trabajadores para que optaran por comprar acciones de determinadas empresas, como la Volkswagen, algunas empresas mineras, especialmente el hierro y el carbón. Estos beneficios tributarios iban en directa relación con el tiempo que los trabajadores mantuvieran esas acciones en su poder sin revenderlas, impidiendo así su concentración. Lo que eso permitió fue separar en su raíz al Estado normativo del Estado redistribuidor, de lo que es la gestión de la parte productiva de la economía. En la práctica, esto constituyó un gran elemento estabilizador para estos países, en el sentido de subir al carro de la estabilidad y del crecimiento a la gran masa de la población, dejando a los políticos abocados a lo que realmente deben hacer, que es servir a su nación y no aprovecharse de ella.

Creo que en la medida en que Chile vaya avanzando en la senda de consolidar, por una parte, al Estado normativo, haciendo inexpugnable su posición, porque se ampara en la ley pareja y no en la discrecionalidad, y, por otra parte, a reforzar al Estado redistributivo, haciendo que ese potencial que tiene Chile en su gente se desarrolle al máximo y, por otra, logre que la parte productora estatal se transforme poco a poco en un conjunto de empresas de todos los chilenos, habremos echado las bases para hacer de Chile una nación realmente grande. Será una nación grande no sólo porque aprovechará al máximo

los potenciales que tiene en su gente, en capitales y en recursos naturales, sino que también los distintos sectores van a tener un interés muy vital en la estabilidad de este país. De ese modo va a ser cada vez menos posible asaltar el poder para fines de lucro personal y cada vez más interesante preocuparse de que la administración del Estado sea muchísimo más sencilla, con instituciones más fáciles de manejar y con labores más sencillas de fiscalizar.

CONFERENCIA

La Prioridad de la Enseñanza Masiva *

Gonzalo Vial Correa

Sin educación masiva no hay cultura, ni siquiera de élites; no hay patriotismo, no hay vida civilizada en comunidad, no hay democracia ni desarrollo económico. El autor critica la mala calidad de la educación chilena y el que se destine un porcentaje tan alto del presupuesto estatal —algo más de 30% hasta hace poco— a la educación universitaria que beneficia a una minoría, en circunstancias que la educación básica es sumamente deficiente. La alta educación debe ceder el paso a la enseñanza masiva. No como cuestión de superioridad, sino como cuestión de prioridad. Es cierto que la enseñanza superior forma élites que devuelven a la sociedad, multiplicados, los beneficios educacionales de ella recibidos. Pero tal argumento sólo será valedero el día en que quienes hoy —por insuficiencia de recursos estatales— carecen de educación básica y media, o la tienen de mala calidad, vean subsanada su desventaja. Hasta que eso suceda, les sonará sin duda a burla, a amarga ironía, ser postergados en su legítimo anhelo de educación mínima o media para que otros —no más meritorios— la obtengan, asciendan luego a la alta educación v puedan así beneficiar hipotéticamente a la sociedad.

Con agradecimiento, pero también con aprensión, he aceptado el honor de abrir estas Jornadas.

* Texto de la conferencia pronunciada en las Octavas Jornadas Nacionales de Cultura organizadas por la Academia de Ciencias Pedagógicas. Este trabajo es parte del libro "Educación y Valores Culturales" que será publicado próximamente como número especial de la revista *Academia.*

** Abogado. Ex Ministro de Educación. Profesor de Historia de la Universidad Católica y de la Academia de Ciencias Pedagógicas. Autor del libro *Historia de Chile* (1891-1973), Santiago. Santillana, 1980 (primer tomo) y 1983 (segundo tomo).

Aprensión, temor, porque mi auditorio conoce el tema bastante más a fondo que yo. Ustedes han estudiado educación, metódica y científicamente, y le han dedicado una vida entera. Poseen, a la vez, su teoría y su práctica. Yo sólo conozco la educación por la Historia, y por la experiencia adquirida como profesor, como funcionario público y como mantenedor de un establecimiento de enseñanza.

Sin embargo (me digo), quizás las reflexiones que me sugieren esta experiencia y los antecedentes históricos, puedan ayudar a ustedes en hacer más- honda su propia visión de nuestra realidad educacional.

Pero no es la que acabo de explicar la única causa de mi temor. Hay otra, que no debiera ser sólo mía, sino de todos los participantes en las Jornadas.

Nos hallamos en la Academia, heredera jurídica y espiritual del Instituto Pedagógico de la Universidad de Chile. Y éste, a su vez, evoca instantáneamente el recuerdo y la palabra de las grandes sombras que pueblan la Historia de la Educación Chilena en su área estatal..., las sombras de Abelardo Núñez, Claudio Matte, Diego Barros Arana, Valentín Letelier, Luis Galdames, Darío Salas, Enrique Molina, y tanto y tantos otros. Atemoriza hablar donde han hablado tales gigantes. Pero es de importancia saber lo que hoy nos dicen esas voces, pasadas, sí, pero en muchos aspectos eternas.

Nos hablan las voces del pasado, antes que nada, de algo tan repetido que se ha vuelto una mera frase hecha, un clisé, escuchada por todos pero a la cual nadie atiende, como la música de los supermercados.

Nos dicen los Barros Arana, los Letelier, los Núñez, los Matte, que lo primero y fundamental de un país es su educación, y su educación masiva, es decir, la que tiene por objeto las grandes mayorías nacionales y no las élites.

Fue, por lo demás, lo que esos hombres excepcionales hicieron en su tiempo, con las limitaciones impuestas por éste y por los errores y vacíos propios de las circunstancias históricas y de la naturaleza humana. Y, gracias a que lo hicieron, el país vio transformada su sociedad y pudo resistir en el siglo XX, bien que mal, muchas tormentas.

Y es que los educadores del pasado sabían que ninguna realización, ningún progreso del país eran posibles si no había un adecuado nivel educacional en la masa.

Sin educación masiva, efectivamente, no hay cultura, ni siquiera de élites, ésta se convierte en una planta artificial, desprovista de raíces, condenada a la muerte o a ser el entretenimiento de exquisitos.

Sin educación masiva no hay patriotismo, porque la patria es una desconocida. Hoy día en ciertos sectores sobremanera marginales existen chilenos que no saben serlo, que ignoran su nacionalidad.

Sin educación masiva no hay vida civilizada de comunidad, especialmente en los grandes centros urbanos, pues ésta exige, para la convivencia diaria, hábitos que sólo la enseñanza y el establecimiento docente —como foco irradiante— pueden difundir.

Sin educación masiva no hay democracia formal, pues ésta requiere un elector capaz de conocer y juzgar sus opciones.

Sin educación masiva tampoco hay democracia como sistema de vida, porque no hay igualdad de oportunidades... el fundamento mismo de una sociedad verdaderamente democrática.

Sin educación masiva no hay desarrollo económico, pues en él son cada vez más importantes la ciencia y la tecnología y, por ello, cada vez es más necesaria la educación de quienes producen. No sólo la educación de los empresarios y de sus mandos medios, sino igualmente la del simple trabajador. Hay países, como los nórdicos europeos, cuya mejor riqueza es el alto nivel educacional de la mano de obra.

Estoy convencido de que la crónica cesantía nacional se relaciona también con la educación masiva: la persona educada se adapta mejor a un mercado de trabajo difícil.

Casi ningún tópico de nuestro progreso, casi ningún problema de Chile, parecen abordables sino suponiendo, como requisito **sine qua non,** la educación masiva. Hablemos de vivienda, de sanidad, de higiene, de nutrición, hablemos de los vicios y enfermedades que acechan a la juventud… estaremos hablando de temas indisolublemente unidos a la educación.

II

Algunos se extrañarán de que la educación masiva sea planteada en Chile como un desiderátum aún por alcanzar... ¿No existe ya? ¿No damos acaso enseñanza básica, media y superior a más de 3.200.000 personas? ¿No cubre la escolaridad básica una proporción superior al 90% de quienes, por su tramo de edad, deben recibirla? ¿No es esa misma proporción un 40% y más en la enseñanza media?

Podría pensarse, con estas solas cifras, que tenemos una educación masiva casi total hasta concluir la etapa básica; importante, en la etapa media, y únicamente deficitaria respecto de la etapa superior, situación esta última —por otra parte— común a casi todos los países, incluso los de elevado desarrollo.

Desgraciadamente, no es así. La enseñanza masiva en Chile es **cuantitativamente** satisfactoria. Pero en **calidad** dista mucho de serlo. Damos una educación mediocre, por decirlo suavemente.

Desde hace años todas las cifras claves del área fiscal nos lo vienen advirtiendo. Las de repitencia, muy altas. Igualmente altas, las de deserción escolar. Los puntajes de la Prueba de Aptitud Académica, al indicar la superioridad de la enseñanza privada, aún gratuita, sobre la estatal.

Por ejemplo, examinemos —un año cualquiera, reciente— los resultados de "aptitud verbal" que arroja esa prueba para los colegios científico-humanistas. En los establecimientos pagados, uno de cada 8.3 alumnos no obtiene los 450 puntos que constituyen el límite inferior de ingreso a las universidades; en los planteles particulares, pero subvencionados, esa proporción es uno de cada 3.3 alumnos. Y, en los fiscales, uno de cada 2.7 alumnos. Las proporciones son semejantes —si no peores para la enseñanza del Estado— en las cifras de la "aptitud matemática".

Otro ejemplo: de 100 niños que ingresan al primer año básico del Estado, sólo aproximadamente 40 terminarán el octavo y sólo unos 20 egresarán de la enseñanza media. Las cifras se agravan para los niños de padres más pobres, aumentando —un eterno círculo vicioso— la postergación social de los ya postergados.

Pero no necesitamos hoy señales indirectas de que la educación fiscal sufre dolorosas deficiencias cualitativas. La Prueba Nacional aplicada el año 1982 a los 4.os y 8.os básicos conduce —ahora inequívocamente— a la misma conclusión. No quiero entrar en detalles, por lo demás conocidos de ustedes, pero es indiscutible, a la luz de dicha prueba, que en diversos e importantes capítulos —cabría decir, en los esenciales— la enseñanza básica del Estado no cumple objetivos mínimos. Peor aún, esta situación se agudiza en los cursos superiores de la básica, debido precisamente a que los inferiores no han dado al niño el fundamento indispensable para que pueda avanzar en su formación.

Los datos anteriores no deben desanimarnos. El conocimiento exacto de las deficiencias es el primer paso en su superación. Y la honradez y valentía de la autoridad, al realizar esta prueba y exponer limpiamente sus buenos y malos resultados, son dignas de todo elogio. El mal, por otra parte, no es de hoy ni de diez ni de veinte años atrás; es y ha sido un mal constante, pues erradicarlo —según diremos de inmediato— exige un gigantesco, sobrehumano esfuerzo de la nación entera..., gigantesco, sobrehumano, sí, pero también indispensable.

Ni se autofeliciten los colegios particulares por su nivel educativo. Provistos de muchos mayores recursos que los colegios del Estado, cobrando —salvo honrosas excepciones— hasta tres o cuatro veces el costo razonable de la enseñanza que imparten, tampoco logran —no obstante— niveles dignos de mención, especialmente si aplicamos parámetros internacionales. De hecho, esta comparación con el exterior debe ser una campana de alarma adicional para nosotros respecto a la educación masiva.

Donde fuimos pioneros y ejemplo, hoy somos del montón, y **otros países** —más pequeños, más pobres, a los cuales quizá miramos como atrasados— están dando a la enseñanza de masas su auténtica jerarquía.

Y desde luego la diferenciación, aquí, entre educación particular y educación estatal es indiferente para los fines que nos preocupan: como es fiscal la cobertura del 80% de la enseñanza básica y media, es el Estado el que marca el nivel chileno de calidad en estos tramos.

III

Por lo dicho se comprenderá que las universidades, o la enseñanza superior en su conjunto —con toda la importancia que tienen—, no constituyen el aspecto más vital, el punto álgido de la educación chilena, de su éxito o fracaso futuro..., que es el éxito o fracaso del país.

Ese punto álgido, esa encrucijada —desde la cual se parte hacia el progreso o hacia el estancamiento y la decadencia—, se hallan en las escuelas básicas y en los colegios medios.

Mientras éstos y aquéllas no cumplan con la educación masiva en cobertura y calidad, no es lógico ni equitativo que se desvíen hacia el tramo superior de la enseñanza más recursos fiscales que los hoy asignados a él. Ya éstos son desproporcionados. Entiendo que el porcentaje ha ido descendiendo, pero no muchos años atrás aquellos recursos excedían del 30% del gasto íntegro del Estado en educación. ¡El 30% para 140.000 alumnos y el 70% para 3.000.000!

Se suele tachar este argumento de superficial, pues —se dice— la enseñanza superior forma élites que devuelven a la sociedad, multiplicados, los beneficios educacionales de ella recibidos. Pero tal argumento sólo será valedero el día en que quienes hoy —por insuficiencia de recursos estatales— carecen de educación básica y media o la tienen de mala calidad, vean subsanada su desventaja. Hasta que eso suceda les sonará sin duda a burla, a amarga ironía, ser postergados en su legítimo anhelo de educación mínima o media, para que otros —no más meritorios— la obtengan, asciendan luego a la alta educación y puedan así beneficiar hipotéticamente a la sociedad.

No cabría desconocer la inmensa trascendencia de la alta educación, pero ella es de élites y por tanto, lógicamente, debe ceder el paso a la enseñanza masiva. No como cuestión de superioridad, sino como cuestión de prioridad. Por otra parte, interesa a la propia alta educación, cuya cantera humana son los escalones situados bajo ella —el básico y el medio—, que éstos alcancen una calidad razonable, compatible con los estudios superiores.

Quienes nos hemos beneficiado con ellos, debemos ser justos y generosos en aceptar la prioridad de la enseñanza masiva. Y,

más aún, en aceptar la obligación de restituir —a la medida de nuestras fuerzas— alguna parte del costo de esos estudios, sea durante su curso o después de concluidos. Así se liberan aportes fiscales para quienes no pueden soñar hoy, no ya con la universidad, sino con las mínimas armas intelectuales de un ser civilizado. No nos sintamos libres de esta obligación de restituir por el hecho de pagar impuestos personales. El industrial, el comerciante, el agricultor, también los pagan —y tal vez mayores—, pero ni la sociedad ni el Estado les han hecho el obsequio del adiestramiento necesario para ejercer esas actividades. A nosotros sí. ¿Que lo hemos merecido por nuestro esfuerzo y capacidad? Es probable. Pero..., ¿no merecían y merecen todos los chilenos, antes, la oportunidad de una buena enseñanza básica y media?

La universidad —por su estrecha relación con los sectores dirigentes— dispone de una poderosa caja de resonancia para hacerse oir por ellos y por todos. Hasta el momento, y no podemos reprochárselo, ha empleado esa caja de resonancia fundamentalmente en difundir sus propias inquietudes y dificultades. ¿No justificarían de su parte igual y quizás preferencial difusión las carencias de la enseñanza masiva?

Hay, en fin, otro aspecto en que el problema de la educación masiva puede recibir, de la enseñanza universitaria y superior, aportes que ayuden decisivamente a superarlo. Este aspecto es el de la formación de profesores. Seguramente las escuelas de pedagogía en Chile compiten con cualquiera en el estudio teórico de esa ciencia, y dominan y enseñan sus más recientes novedades... Pero, ¿conocen los futuros profesores la realidad educacional de Chile? ¿Mantienen un contacto permanente y asiduo con los niños y muchachos que deberán mañana formar, con las escuelas y los liceos que serán su lugar de trabajo? ¿Se hallan poseídos de la importancia de su misión y de los pesados obstáculos que hallarán para cumplirla? ¿Se esfuerza la escuela pedagógica por infundirles la **pasión de enseñar,** de formar jóvenes, más que los saberes teóricos, las estadísticas, las habilidades administrativas, los vocabularios tecnocráticos y los últimos descubrimientos extranjeros? Las respuestas a estas interrogantes variarán de un caso a otro —y, me atrevo a esperar, serán positivas en la mayor parte de ellos—, pero la educación masiva requiere con imperativa urgencia de maestros que hagan clases a alumnos difíciles y en condiciones difíciles. Es decir, maestros aterrizados en nuestra difícil realidad.

IV

Cuando se dice que la educación masiva es la necesidad prioritaria de Chile se suele replicar que esa afirmación sobreestima el poder de la enseñanza, asignándole virtudes casi mágicas. La educación por sí sola no tendría fuerzas para superar

ciertos defectos de estructura de la sociedad, los cuales requerirían reforma previas muy hondas o aun revolucionarias.

Es cierto que el niño pobre suele hallarse rodeado de circunstancias materiales y morales que hacen dura y dificultosa su educación. Es pesado aprender si se tiene hambre, frío; si no se posee ropa decorosa o zapatos para la escuela; si en la casa —cuando hay casa— no existe espacio ni silencio para estudiar; si la familia está destruida o agobiada por problemas económicos o por vicios... Pero apoyado en experiencias indesmentibles, porque son personales, afirmo que la educación adecuada salva victoriosamente todas estas barreras y forma intelectual y moralmente al niño víctima de ellas, logrando igual o mayor éxito que el obtenido por los colegios de excelencia con los niños de medios acomodados. Y este aparente misterio tiene una explicación muy sencilla: son el mismo niño humilde y, casi siempre, su familia, los motores de esa superación. Pues ellos saben muy bien —mejor que nosotros— que en el saber, en educarse, tienen su único camino verdaderamente revolucionario y su única esperanza de auténtica liberación.

Aceptemos luego, como verdad inicial, que la educación de las mayorías —partiendo por la enseñanza básica y la media— es la primera necesidad de Chile y el fundamento ineludible de todo otro progreso.

Aceptemos, también, que el país no está proporcionando adecuadamente esa educación masiva.

Se nos impone ahora una nueva verdad, corolario de las anteriores. A saber, que esa educación es una tarea **nacional** y consecuentemente debe abordarse rehuyendo divisiones doctrinarias o políticas, por muy respetables que sean, como lo son.

No hemos practicado suficientemente esta nueva verdad. Ni siquiera, por desgracia, nos dieron de ella ejemplo las altas figuras educacionales del ayer.

Particular daño han provocado las luchas políticas, con sus pasiones irreductibles. Tratándose de gobiernos que nos eran antipáticos, y de sus iniciativas educacionales, hemos publicitado los errores y callado los aciertos..., salvo cuando los últimos tropezaban en su ejecución práctica; entonces sí hablábamos de ellos, difundiendo con alegría y a los cuatro vientos esos malos pasos. El principio ha sido que el enemigo político nunca hace nada bueno, salvo cuando lo hace mal, en cuyo caso debe darse al traspié la máxima publicidad.

Van a completarse veinte años, por ejemplo, desde que nuestra educación estatal fuera hecha masiva de golpe y porrazo, sin dotarla de la infraestructura, los docentes y los otros recursos materiales y humanos necesarios, si se aspiraba a que tuviese un nivel mínimo de calidad... ¿Error? Seguramente,

pero ese error significó franquear el Rubicón, salir de la educación estatal reservada a minorías. Desde entonces la disyuntiva pasó a ser lo que debía ser: o buena educación del Estado para todos, o buena educación del Estado para nadie.

También el presente régimen puede mostrar meritorias realizaciones..., pero no parece conseguir le sean reconocidas por sus adversarios ni siquiera, muchas veces, por sus partidarios. Ha sido, pienso, positivo el sistema de subvenciones, su crecimiento, su generosidad y su puntualidad. Y también el principio, ya aludido, de que quienes reciben el privilegio de una educación superior devuelvan parte del costo a la medida de sus fuerzas. Y la asignación por concurso de fondos para la investigación científica. Y la idea de que el municipio tenga la tuición física, económica y disciplinaria de los establecimientos educacionales ubicados en su territorio. ¿Que en la aplicación práctica de estos conceptos pueden haberse deslizado errores, exageraciones y abusos? Ello no debiera ser motivo para volver atrás, sino para corregir. Así progresamos: innovando, equivocándonos, reparando las faltas cometidas.

Si no dejamos a un lado, al considerar nuestra educación, las disputas doctrinarias o políticas, con su inexorable injusticia de apreciaciones y críticas, no habrá avance en aquélla, la primera prioridad nacional.

Y la razón es obvia: la educación masiva involucra millares y millares de personas —padres, niños, muchachos, maestros, funcionarios—: todos deben coadyuvar, todos son indispensables... pero no todos pueden tener idénticas ideas religiosas, filosóficas, políticas. Es necesario un terreno neutral y común, donde sea viable esa colaboración... viable también para todos.

Se me dirá que predico una utopía, que colaboración tal es imposible, si hondas diferencias, en cuanto a los grandes conceptos sobre la vida, Chile y el mundo, separan a las personas.

¿No serían semejantes diferencias obstáculo insalvable para uniformar criterios de educación? No lo creo así. Hay ciertos objetivos mínimos que son comunes, sea cual sea la filiación doctrinaria o política. Todos, salvo minorías pequeñísimas y excéntricas, podemos estar acordes en que los niños chilenos dominen —lo más a fondo que su edad permita— esos grandes Instrumentos del progreso personal: las matemáticas y el lenguaje castellano, oral y escrito; en que conozcan, aunque sea elementalmente —pero nunca superficialmente—, la historia patria y la realidad físico-económica del país; en que les sean inculcados los principios cívicos de la tradición democrática de Chile; en que se les forme moralmente para una armoniosa convivencia social, y en que adquieran los hábitos que facilitan cualquier trabajo: orden, disciplina, perseverancia, método, curiosidad científica y cultural. Se me argüirá que estos objetivos mínimos son demasiado humildes. Así será, quizás, pero humildes y todo, todavía no los alcanzamos.

VI

Siguiendo adelante, esta tarea nacional y prioritaria, la educación masiva, exige además **estabilidad.**

Las mejores políticas de enseñanza no son nada si no se les da el tiempo necesario para su madurez, tiempo que no puede ser inferior a una generación escolar, vale decir, diez o doce años. Es preferible una mediocridad estable a los cambios incesantes, por muy inteligentes que sean. Colegios, profesores y alumnos pueden adaptarse a la mediocridad conocida y permanente, llenar sus vacíos, sortear sus escollos. Pero las vertiginosas y constantes mutaciones de métodos y contenidos educacionales que nos hemos acostumbrado a soportar —aun las más meditadas— producen desconciertos y discontinuidades irreparables.

Desgraciadamente, cada planificación global de la sociedad que accede al poder político —y en los últimos veinte años Chile ha tenido tres, radical e irremediablemente distintas— llega con sus propios esquemas y expertos en educación, ansiosa (como es natural) de emplear a éstos y aplicar aquéllos. Al vencedor político la estabilidad educacional no le parece, no puede parecerle, un ideal.

¿Cómo asegurar esa estabilidad contra los vaivenes de la política... y también contra los vaivenes de la ignorancia pedagógica, el capricho, el innovacionismo **a outrance,** o la pedantería educacional, desafortunadamente tan común?

¿Y cómo impedir que la estabilidad, una vez lograda, degenere en estancamiento?

No discurro una respuesta precisa para este interrogante tan decisivo. Algunos la hallan en una ley general de educación, que no pueda ser rebasada por el cambio administrativo. Otros piensan, más bien, en un organismo regulador que sustraiga del manejo político las líneas básicas de la enseñanza. Chile tuvo ese organismo, el Consejo de Instrucción Pública, durante medio siglo y hasta la primera Administración Ibáñez. Aseguró la continuidad y la estabilidad en la teoría y práctica educacionales, pero también justificó críticas de inmovilismo y sectarismo. Quizá debiéramos aprovechar la experiencia y diseñar una entidad pública, pero no exclusivamente estatal; de una representatividad más amplia que el antiguo Consejo; de mayor pluralismo y parcialmente abierta a la influencia del cambio político. Un organismo así, combinado con una ley —como la que prescribe la Carta de 1980— que diera el marco amplio de la educación chilena podría —pienso— crear en ésta la anhelada continuidad y permanencia, sin cerrarla a los cambios indispensables e inevitables.

VII

Pero, de lo que hemos visto, podemos deducir una nueva verdad. La educación masiva es un esfuerzo colectivo tan formidable, una movilización tan amplia de personas y recursos por un período tan extenso, que resulta imposible de concebir —a lo menos en el futuro inmediato— sin la intervención directa y en gran escala del Estado.

No sería esa ciertamente mi preferencia personal. Bien quisiera yo verlo como un mero distribuidor de recursos educacionales al sector privado y atenido sólo a asignarlos en forma óptima. Pero ello, me temo, retardaría muchos años el avance de la educación masiva. Y éste, hemos visto, es de una urgencia que no admite dilaciones.

No hay actualmente una capacidad privada que pueda sustituir al Estado en el campo de la educación. Es necesario, pues, que él asuma con ímpetu las tareas que aguardan cumplimiento en ese campo, donde sea posible usando medios indirectos (como las subvenciones) y por sí mismo cuando tales medios no sean aplicables.

No hablamos de teorías, de estatismo educacional o de Estado Docente. Ni excluimos el esfuerzo particular, bienvenido sea: no se trata de impedirlo, desalentarlo o ahogarlo en reglamentos o restricciones. Pero hay una labor inmensa por realizar, ya atrasada, impostergable, para la cual **hic et nunc,** aquí y ahora, únicamente posee fuerzas bastantes el Estado. Facilitémosle cumplirla.

Pero **solo,** tampoco es capaz. La sociedad debe movilizarse tras él, abriéndoles a las fuerzas sociales —con ese fin— los cauces correspondientes. Dichos cauces son la comunidad local, los padres y los profesores.

La comunidad del municipio tiene derecho a compartir con el alcalde las atribuciones que éste ejerce hoy exclusivamente sobre los establecimientos educacionales de su territorio.

Lo mismo los padres respecto de la escuela o liceo a que acuden sus hijos. Y en este caso será menester incluir un cierto margen de atribuciones pedagógicas.

Es preciso dar un nuevo vigor a los centros de padres. Llevan una vida lánguida, que el gremio docente suele atribuir a desinterés de sus integrantes. La verdad es distinta: los padres, como todo el mundo, no tienen interés por reuniones sólo informativas o de mero aparato y protocolo, en las que ellos nada deciden. Pero si eligen su centro y si éste posee facultades decisorias —especialmente en materias económicas, v.gr., la inversión de algunos fondos del establecimiento—, se convertirá en un organismo vivo y de indiscutible incidencia en el éxito educacional.

La comunidad, los padres… y los profesores. Sin el concurso entusiasta de estos últimos no se alcanzará aquel éxito. Deben

compenetrarse con él, hacerlo suyo, una aspiración y realización propias. Para eso se necesita darles —y entiendo que hacia allá afortunadamente se avanza— objetivos claros, metas concretas y una gran libertad para alcanzar tales fines. Libertad de textos, métodos, planes y programas. Libertad, también, de minucias burocráticas, estadísticas, informes, enloquecedores papeleos, concursos, desfiles, colectas y —en general— los mil "anexos" de la labor pedagógica discurridos por personas de excelentes intenciones, pero que restan horas al tiempo —ya escaso— disponible para la simple educación.

Ni podemos olvidar —si deseamos un magisterio entusiasta— los frutos que rinde una tarea metódica y constante de perfeccionamiento: el ascenso en la calidad profesional genera el orgullo y la confianza en lo que se hace.

Mas, no bastaría todo lo precedente si la sociedad y los profesores mismos no se convencieran de que es el pedagogo el hombre en verdad importante de nuestro Chile, del Chile actual y —sobre todo— del Chile futuro. Si educar a las grandes mayorías patrias es la tarea prioritaria de la nación, la que constituye el fundamento de todo otro progreso, la que justifica movilizar al Estado y a las fuerzas sociales... ¿puede tener alguien mayor importancia que el que educa?

VIII

Aquí, no obstante, tropezamos con un obstáculo serio.

Ni el maestro ni la sociedad sentirán la importancia de su papel mientras aquél no reciba un pago digno. No es una dificultad nueva. Todo el siglo la oímos resonar; son pocos y cortos los períodos durante los cuales el docente chileno ha podido decir: recibo una compensación razonable por mi trabajo, acorde con mis estudios, mis esfuerzos, la trascendencia de mi tarea y la dignidad exterior que debo preservar.

Pero este problema forma parte de otro mayor: asumir en su integridad la educación masiva requiere del Estado un gasto inmenso, aplastante.

Mucho dinero si se quiere remunerar adecuadamente al profesor. Si se quiere dotar a los establecimientos educacionales de bibliotecas escolares, que hoy no existen (no es lo mismo una biblioteca escolar que una colección de libros heterogéneos), y sin las cuales tampoco existe la educación. Si se quiere renovar y ampliar los locales de enseñanza y sus equipamientos, eliminando la doble jornada, que cierra absolutamente cualquiera posibilidad de avance educacional.

Hoy, obviamente, el Estado no dispone de ese dinero. Pero en una situación normal, ¿podrá proporcionarlo? A mi juicio, sí, en la medida que no sólo la autoridad sino la sociedad —todos nosotros— nos hayamos convencido de que sin la educación masiva, sin la educación de las grandes mayorías nacionales no

hay ningún otro desarrollo... ni económico, ni social, ni cultural, ni en la calidad de la existencia, ni en la vida individual y familiar de los chilenos.

IX

Pero supongamos un instante que lo hubiéramos reunido todo; que la sociedad y sus fuerzas vivas tuviesen aquella convicción; que autoridades, padres y profesores se hallan dispuestos y listos para actuar; que el Estado levantara la bandera educacional, y pudiera y quisiera encabezar y financiar el movimiento. Todavía entonces nos faltaría algo... algo que las grandes figuras de la enseñanza pasada poseyeron en abundancia desbordante y por lo cual lograron transformar la enseñanza y el país. Ese algo era la fe en el poder de la educación, el espíritu de cruzada. "Volved a vuestros hogares manteniendo la confianza en vuestros esfuerzos y la convicción de que no estáis solos en la santa cruzada por la verdad y el bien", dijo Valentín Letelier a los maestros chilenos, cerrando el Congreso Pedagógico de 1902. Y ellos, poniéndose de pie, lo aclamaron. "Desde los últimos lugares" presenció aquella escena Luis Galdames, y no la olvidaría. Así la antorcha de la cruzada educacional pasaba de generación en generación. Si hoy día, por encima de nuestras disensiones, reviviéramos aunque fuese una llamita temblorosa de esa antorcha, también nosotros —como los educadores de nuestro pasado— moveríamos las montañas.

EL ELEFANTE Y LA CULTURA*

Mario Vargas Llosa

El nacionalismo es una aberración, es la cultura de los incultos. Trae estancamiento porque ninguna cultura se ha hecho sola y la originalidad no está reñida con las influencias. Lo demuestran casos como el de Rubén Darío, Octavio Paz y Jorge Luis Borges. La cultura se fortalece abriendo puertas y ventanas, de par en par, a todos las corrientes intelectuales, científicas y artísticas, estimulando la libre circulación de las ideas. El autor reclama en el ámbito de la cultura misma libertad y el mismo pluralismo que deben reinar en lo político y en lo económico en una sociedad democrática. El Estado debe crear las condiciones más propicias para la vida cultural e inmiscuirse lo menos posible en ella. No debe imponer ni privilegiar doctrinas, teorías o ideologías, sino permitir que éstas florezcan y compitan libremente. A los intelectuales y productores culturales de todo orden les incumbe una tarea audaz y formidable: la vida cultural no puede ser hoy, como ayer, una actividad de catacumbas, de clérigos encerrados en conventos o academias, sino algo a lo que puede y debe tener acceso el mayor número.

MARIO VARGAS LLOSA. Novelista peruano. Su última novela es *La Guerra del Fin del Mundo;* Barcelona: Seix-Barral, 1981.

* Publicado originalmente en "Dependencia y Desarrollo en Debate", Instituto Libertad y Democracia, Lima, 1983. Reproducido con permiso del autor.

Cuenta el historiador chileno Claudio Véliz* que, a la llegada de los españoles, los indios mapuches tenían un sistema de creencias que ignoraba los conceptos de envejecimiento y de muerte natural. Para ellos, el hombre era joven e inmortal. La decadencia física y la muerte sólo podían ser obra de la magia, las malas artes o las armas de los adversarios. Esta convicción, sencilla y cómoda, ayudó a los mapuches a ser los feroces guerreros que fueron. No los ayudó, en cambio, a forjar una civilización original.

La actitud de los viejos mapuches está lejos de ser un caso extravagante. En realidad, se trata de un fenómeno extendido.

Atribuir la causa de nuestros infortunios o defectos a los demás —al "otro"— es un recurso que ha permitido a innumerables sociedades e individuos, si no librarse de sus males, por lo menos soportarlos y vivir con la conciencia tranquila. Enmascarada detrás de sutiles razonamientos, oculta bajo frondosas retóricas, esta actitud es la raíz, el fundamento secreto, de una remota aberración a la que el siglo XIX volvió respetable: el nacionalismo. Dos guerras mundiales y la perspectiva de una tercera y última, que acabaría con la humanidad, no nos han librado de él, sino, más bien, parecen haberlo robustecido.

Resumamos brevemente en qué consiste el nacionalismo en el ámbito de la cultura. Básicamente, en considerar lo propio un valor absoluto e incuestionable y lo extranjero un desvalor, algo que amenaza, socava, empobrece o degenera la personalidad espiritual de un país. Aunque semejante tesis difícilmente resiste el más somero análisis y es fácil mostrar lo prejuiciado e ingenuo de sus argumentos, y la irrealidad de su pretensión —la autarquía cultural—, la historia nos muestra que arraiga con facilidad y que ni siquiera los países de antigua y sólida civilización están vacunados contra ella. Sin ir muy lejos, la Alemania de Hitler, la Italia de Mussolini, la Unión Soviética de Stalin, la España de Franco, la China de Mao practicaron el "nacionalismo cultural", intentando crear una cultura incomunicada y defendida de los odiados agentes corruptores —el extranjerismo, el cosmopolitismo— mediante dogmas y censuras.

Pero en nuestros días es sobre todo en el Tercer Mundo, en los países subdesarrollados, donde el nacionalismo cultural se predica con más estridencia y tiene más adeptos. Sus defensores parten de un supuesto falaz: que la cultura de un país es, como las riquezas naturales y las materias

---

* Ver "Continuidades y Rupturas en la Historia chilena: Otra Hipótesis sobre la Crisis chilena de 1973", revista *Estudios Públicos*, Nº 12, Santiago, 1983. (Nota del Editor).

primas que alberga su suelo, algo que debe ser protegido contra la codicia voraz del imperialismo, y mantenido estable, intacto e impoluto, pues su contaminación con lo foráneo lo adulteraría y envilecería.

Luchar por la "independencia cultural", emanciparse de la "dependencia cultural extranjera" a fin de "desarrollar nuestra propia cultura" son fórmulas habituales en la boca de los llamados progresistas del Tercer Mundo. Que tales muletillas sean tan huecas como cacofónicas, verdaderos galimatías conceptuales, no es obstáculo para que resulten seductoras a mucha gente, por el airecillo patriótico que parece envolverlas.

Y en el dominio del patriotismo, ha escrito Borges, los pueblos sólo toleran afirmaciones. Se dejan persuadir por ellas, incluso, se creen invulnerables a las ideologías autoritarias que las promueven. Personas que dicen creer en el pluralismo político y en la libertad económica, que dicen ser hostiles a las verdades únicas y a los estados omnipotentes y omniscientes, suscriben, sin embargo, sin examinar lo que ellas significan, las tesis del nacionalismo cultural. La razón es muy simple: el nacionalismo es la cultura de los incultos y éstos son legión.

Hay que combatir resueltamente estas tesis, a las que la ignorancia de un lado y la demagogia, de otro, han dado cartas de ciudadanía, pues ellas son un tropiezo mayor para el desarrollo cultural de países como el nuestro. Si ellas prosperan, jamás tendremos una vida espiritual rica, creativa y moderna, que nos exprese en toda nuestra diversidad y nos revele lo que somos ante nosotros mismos y ante los otros pueblos de la tierra.

Si los propugnadores del nacionalismo cultural ganan la partida y sus teorías se convierten en política oficial del "ogro filantrópico" —como ha llamado Octavio Paz al Estado de nuestros días—, el resultado es previsible: nuestro estancamiento intelectual y científico y nuestra asfixia artística; eternizarnos en una minoría de edad cultural, y representar, dentro del concierto de las culturas de nuestro tiempo, el anacronismo pintoresco, la excepción folklórica, a la que los civilizados se acercan con despectiva benevolencia sólo por sed de exotismo o nostalgias de la edad bárbara.

En realidad, no existen culturas "dependientes" y "emancipadas" ni nada que se les parezca. Existen culturas pobres y ricas, arcaicas y modernas, débiles y poderosas. Dependientes lo son todas, inevitablemente. Lo fueron siempre, pero lo son más ahora, en que el extraordinario adelanto de las comunicaciones ha volatizado las barreras entre las naciones y ha hecho a todos los pueblos copartícipes inmediatos y simultáneos de la actualidad.

Ninguna cultura se ha gestado, desenvuelto y llegado a la plenitud sin nutrirse de otras y sin, a su vez, alimentar a las demás, en un continuo proceso de préstamos y donativos, influencias recíprocas y mestizajes, en el que sería dificilísimo averiguar qué corresponde a cada cual.

Las nociones de “lo propio” y “lo ajeno” son dudosas, por no decir absurdas, en el dominio cultural. En el único campo en el que tienen asidero —el de la lengua— ellas se resquebrajan si tratamos de identificarlas con las fronteras geográficas y políticas de un país y convertirlas en sustento del nacionalismo cultural.

Por ejemplo, ¿es “propio” o es “ajeno” para los peruanos el español que hablamos junto con otros trescientos millones de personas en el mundo? Y entre los quechuahablantes del Perú, Bolivia y Ecuador, ¿quiénes son los legítimos propietarios de la lengua y la tradición quechua, y quiénes los “colonizados” y “dependientes” que deberían emanciparse de ellas?

A idéntica perplejidad llegaríamos si quisiéramos averiguar a qué nación corresponde patentar como aborigen el monólogo interior, ese recurso clave de la narrativa moderna. ¿A Francia, por Edouard Dujamdin, el mediocre novelista que al parecer fue el primero en usarlo? ¿A Irlanda, por el célebre monólogo de Molly Bloom en el Ulises de Joyce, que lo entronizó en el ámbito literario? ¿O a Estados Unidos donde, gracias a la hechicería de un Faulkner, adquirió flexibilidad y suntuosidad insospechadas? Por este camino —el del nacionalismo— se llega en el campo de la cultura, tarde o temprano, a la confusión y al disparate.

Lo cierto es que en este dominio, aunque parezca extraño, lo propio y lo ajeno se confunden, y la originalidad no está reñida con las influencias y aun con la imitación y hasta el plagio; y que el único modo en que una cultura puede florecer es en estrecha interdependencia con las otras. Quien trata de impedirlo no salva la “cultura nacional”: la mata.

Quisiera dar unos ejemplos de lo que digo, tomados del quehacer que me es más afín: el literario. No es difícil mostrar que los escritores latinoamericanos que han dado a nuestras letras un sello más personal fueron, en todos los casos, aquellos que mostraron menos complejos de inferioridad frente a los valores culturales forasteros y se sirvieron de ellos a sus anchas y sin el menor escrúpulo a la hora de crear.

Si la poesía hispanoamericana moderna tiene una partida de nacimiento y un padre, ellos son el modernismo y su fundador, Rubén Darío.

¿Es posible concebir un poeta más “dependiente” y más “colonizado” por modelos extranjeros de este nicaragüense universal? Su amor desmedido y casi patético por los simbolismos y parnasianos franceses, su cosmopolitismo vital, esa beatería enternecedora con que leyó, admiró y se empeñó en aclimatar a las modas literarias del momento su propia poesía, no hicieron de ésta un simple epígono, una “poesía subdesarrollada y dependiente”. Todo lo contrario.

Utilizando con soberbia libertad, dentro del arsenal de la cultura de

su tiempo, todo lo que sedujo su imaginación, sus sentimientos y su instinto, combinando con formidable irreverencia esas fuentes disímiles en las que se mezclaban la Grecia de los filósofos y los trágicos, con la Francia licenciosa y cortesana del siglo XVIII, con la España del Siglo de Oro y con su experiencia americana, Rubén Darío llevó a cabo la más profunda revolución experimentada por la poesía española desde los tiempos de Góngora y Quevedo, rescatándola del academicismo tradicional en que languidecía e instalándola de nuevo, como cuando los poetas españoles del XVI y el XVII, a la vanguardia de la modernidad.

El caso de Darío es el de casi todos los grandes artistas y escritores; es el de Machado de Assis, en el Brasil, que jamás hubiera escrito su hermosa comedia humana sin haber leído antes la de Balzac; es el caso de Vallejo en el Perú, cuya poesía aprovechó todos los ismos que agitaron la vida literaria en América Latina y en Europa entre las dos guerras mundiales, y es, en nuestros días, el caso de un Octavio Paz en México y el de un Borges en Argentina.

Detengámonos un segundo en este último. Sus cuentos, ensayos y poemas son, seguramente, los que mayor impacto han causado en otras lenguas de autor contemporáneo de nuestro idioma y su influencia se advierte en escritores de los países más diversos. Nadie como él ha contribuido tanto a que nuestra literatura sea respetada como creadora de ideas y formas originales. Pues bien, ¿hubiera sido posible la obra de Borges sin "dependencias" extranjeras? ¿No nos llevaría el estudio de sus influencias por una variopinta y fantástica geografía cultural a través de los continentes, las lenguas y las épocas históricas?

Borges es un diáfano ejemplo de cómo la mejor manera de enriquecer con una obra original la cultura de la nación en que uno ha nacido y el idioma en el que escribe es siendo, culturalmente, un ciudadano del mundo.

La manera como un país fortalece y desarrolla su cultura es abriendo sus puertas y ventanas, de par en par, a todas las corrientes intelectuales, científicas y artísticas, estimulando la libre circulación de las ideas, vengan de donde vengan, de manera que la tradición y la experiencia propias se vean constantemente puestas a prueba, y sean corregidas, completadas y enriquecidas por las de quienes, en otros territorios y con otras lenguas y diferentes circunstancias, comparten con nosotros las miserias y las grandezas de la aventura humana. Sólo así, sometida a ese reto y aliento continuo, será nuestra cultura —auténtica, contemporánea y creativa— la mejor herramienta de nuestro progreso económico y social.

Condenar el "nacionalismo cultural" como una atrofia para la vida espiritual de un país no significa, por supuesto, desdeñar en lo más mínimo

las tradiciones y modos de comportamiento nacionales o regionales ni objetar que ellos sirvan, incluso de manera primordial, a pensadores, artistas, técnicos e investigadores del país para su propio trabajo.

Significa, únicamente, reclamar, en el ámbito de la cultura, la misma libertad y el mismo pluralismo que deben reinar en lo político y en lo económico en una sociedad democrática. La vida cultural es más rica mientras es más diversas y mientras más libre e intenso es el intercambio y la rivalidad de ideas en su seno.

Los peruanos estamos en una situación de privilegio para saberlo, pues nuestro país es un mosaico cultural en el que coexisten o se mezclan "todas las sangres", como escribió Arguedas: las culturas prehispánicas y España, y todo el Occidente que vino a nosotros con la lengua y la historia española; la presencia africana, tan viva en nuestra música; las inmigraciones asiáticas y ese haz de comunidades amazónicas con sus idiomas, leyendas y tradiciones.

Esas voces múltiples expresan por igual al Perú, país plural, y ninguna tiene más derecho que otra a atribuirse mayor representatividad. En nuestra literatura, advertimos parecida abundancia. Tan peruano es Martín Adán, cuya poesía no parece tener otro asiento ni ambición que el lenguaje; como José María Eguren, que creía en las hadas y resucitaba en su casita de Barranco personajes de los mitos nórdicos; o como José María Arguedas que transfiguró el mundo de los Andes en sus novelas, o como César Moro que escribió su más bellos poemas en francés.

Extranjerizante a veces y a veces folklórica, tradicional con algunos y vanguardista con otros, costeña, serrana o selvática, realista o fantástica, hispanizante, afrancesada, indigenista o norteamericanizada, en su contradictoria personalidad nuestra literatura expresa esa complejidad y múltiple verdad que somos. Y la expresa porque ella ha tenido la fortuna de desenvolverse con una libertad de la que no hemos disfrutado siempre los peruanos de carne y hueso.

Nuestros dictadores eran tan incultos que privaban de libertad a los hombres, rara vez a los libros. Eso pertenece al pasado. Las dictaduras de ahora son ideológicas y quieren dominar también las ideas y los espíritus. Para eso se valen de pretextos, como el de que la cultura nacional debe ser protegida contra la infiltración foránea. Eso no es aceptable.

No es aceptable que con el argumento de defender la cultura contra el peligro de "desnacionalización", los gobiernos establezcan sistemas de control del pensamiento y la palabra que, en verdad, no persiguen otro objetivo que impedir las críticas. No es aceptable que, con el argumento de preservar la pureza o la salud ideológica de la cultura, el Estado se atribuya

una función rectora y carcelera del trabajo intelectual y artístico de un país. Cuando esto ocurre, la vida cultural queda atrapada en la camisa de fuerza de una burocracia y se anquilosa, sumiendo a la sociedad en el letargo espiritual.

Para asegurar la libertad y el pluralismo cultural es preciso fijar claramente la función del Estado en este campo. Esta función sólo puede ser la de crear las condiciones más propicias para la vida cultural y la de inmiscuirse lo menos posible en ella.

El Estado debe garantizar la libertad de expresión y el libre tránsito de las ideas, fomentar la investigación y las artes, garantizar el acceso a la educación y a la información de todos, pero no imponer ni privilegiar doctrinas, teorías o ideologías, sino permitir que éstas florezcan y compitan libremente.

Ya sé que es difícil y casi utópico conseguir esa neutralidad frente a la vida cultural del Estado de nuestros días, ese elefante tan grande y tan torpe que con sólo moverse causa estragos. Pero si no conseguimos controlar sus movimientos y reducirlos al mínimo indispensable, acabará pisoteándonos y devorándonos.

No repitamos, en nuestros días, el error de los indios mapuches, combatiendo supuestos enemigos extranjeros, sin advertir que los principales obstáculos que tenemos que vencer están dentro de nosotros mismos.

Los desafíos que debemos enfrentar, en el campo de la cultura, son demasiado reales y grandes para, además, inventarnos dificultades imaginarias como las de potencias forasteras empeñadas en agredirnos culturalmente y en envilecer nuestra cultura.

No sucumbamos ante esos delirios de persecución ni ante la demagogia de los politicastros, convencidos de que todo vale en su lucha por el poder y que, si llegaran a ocuparlo, no vacilarían, en lo que concierne a la cultura, en rodearla de censuras y asfixiarla con dogmas, para, como "El Calígula" de Albert Camus, acabar con los contradictores y las contradicciones. Quienes proponen esas tesis se llaman a sí mismos, por una de esas vertiginosas sustituciones mágicas de la semántica de nuestro tiempo, progresistas.

En realidad, son los retrógrados y oscurantistas contemporáneos los continuadores de esa sombría dinastía de carceleros del espíritu, como los llamó Nietzsche, cuyo origen se pierde en la noche de la intolerancia humana, y en la que destacan, idénticos y funestos a través de los tiempos, los inquisidores medievales, los celadores de la ortodoxia religiosa, los censores políticos y los comisarios culturales fascistas y estalinistas.

Además del dogmatismo y la falta de libertad, de las intrusiones

burocráticas y los prejuicios ideológicos, otro peligro ronda el desarrollo de la cultura en cualquier sociedad contemporánea: la sustitución del producto cultural genuino por el producto seudocultural, impuesto masivamente en el mercado a través de los grandes medios de comunicación. Esta es una amenaza cierta y gravísima, y sería insensato restarle importancia.

La verdad es que estos productos seudoculturales son ávidamente consumidos, y ofrecen a una enorme masa de hombres y mujeres un simulacro de vida intelectual, embotándoles la sensibilidad, extraviándoles el sentido de los valores artísticos y anulándolos para la verdadera cultura.

Es imposible que un lector cuyos gustos literarios se han establecido leyendo a Corín Tellado aprecie a Cervantes o a Cortázar, o que otro, que ha aprendido todo lo que sabe en el Reader's Digest, haga el esfuerzo necesario para profundizar en un área cualquiera del conocimiento, y que mentes condicionadas por la publicidad se atrevan a pensar por cuenta propia.

La chabacanería y el conformismo, la chatura intelectual y la indigencia artística, la miseria formal y moral de estos productos seudoculturales afectan profundamente la vida espiritual de un país. Pero es falso que éste sea un problema infligido a los países subdesarrollados por los desarrollados. Es un problema que unos y otros compartimos, que resulta del adelanto tecnológico de las comunicaciones y del desarrollo de la industria cultural, y al que ningún país del mundo, rico o pobre, adelantado o atrasado, ha dado aún solución.

En la culta Inglaterra el escritor más leído no es Anthony Burgess ni Graham Greene, sino Barbara Cartland y las telenovelas que hacen las delicias del público francés son tan ruines como las mexicanas o norteamericanas. La solución de este problema no consiste, por supuesto, en establecer censuras que prohíban los productos seudoculturales y den luz verde a los culturales. La censura no es nunca una solución, o, mejor dicho, es la peor solución, la que siempre acarrea males peores que los que quiere resolver.

Las culturas "protegidas" se tiñen de oficialismo y terminan adoptando formas más caricaturales y degradadas que las que surgen, junto con los auténticos productos culturales, en las sociedades libres.

Ocurre que la libertad, que en este campo es también, siempre, la mejor opción, tiene un precio que hay que resignarse a pagar. El extraordinario desarrollo de los medios de comunicación ha hecho posible, en nuestra época, que la cultura que en el pasado fue, por lo menos en sus formas más ricas y elevadas, patrimonio de una minoría, se democratice y esté en condiciones de llegar, por primera vez en la historia, a la inmensa mayoría. Esta es una posibilidad que debe entusiasmarnos.

Por primera vez existen las condiciones técnicas para que la cultura sea de veras popular. Es, paradójicamente, esta maravillosa posibilidad la que ha favorecido la aparición y el éxito de la industria multitudinaria de productos semiculturales.

Pero no confundamos el efecto con la causa. Los medios de comunicación masivos no son culpables del uso mediocre o equivocado que se haga de ellos. Nuestra obligación es conquistarlos para la verdadera cultura, elevando mediante la educación y la información el nivel del público, volviendo a éste cada vez más riguroso, más inquieto y más crítico, y exigiendo sin tregua a quienes controlan estos medios —el Estado y las empresas particulares— una mayor responsabilidad y un criterio más ético en el empleo que les dan.

Pero es, sobre todo a los intelectuales, técnicos, artistas y científicos, a los productores culturales de todo orden, a quienes les incumbe una tarea audaz y formidable: asumir nuestro tiempo, comprender que la vida cultural no puede ser hoy, como ayer, una actividad de catacumbas, de clérigos encerrados en conventos o academias, sino algo a lo que puede y debe tener acceso el mayor número.

Esto exige una reconversión de todo el sistema cultural, que abarque desde un cambio de sicología en el productor individual y de sus métodos de trabajo, hasta la reforma radical de los canales de difusión y medio de promoción de los productos culturales; una revolución, en suma, de consecuencias difíciles de prever.

La batalla será larga y difícil, sin duda, pero la perspectiva de lo que significaría el triunfo debería darnos fuerza moral y coraje para librarla, es decir, la posibilidad de un mundo en el que, como quería Lautréamont para la poesía, la cultura sea por fin de todos, hecha por todos y para todos. □

SELECCIÓN DE *EL FEDERALISTA**

Introducción

El Federalista es considerado hoy uno de los más importantes trabajos de teoría política que se haya publicado en la historia de los Estados Unidos.

Su origen se remonta a 1787 y a la discusión que acompañó a la ratificación por parte de los Estados de la Constitución del mismo año, primer experimento de Gobierno popular sobre un territorio tan vasto.

El Federalista es la defensa pública de la Constitución americana aparecida en la forma de 85 cartas firmadas por el seudónimo "Publius" y publicadas en diarios de la ciudad de Nueva York, principal centro opositor al proyecto constitucional. Sus autores son, en realidad, Alexander Hamilton, líder de las fuerzas para la ratificación en el Estado de Nueva York, responsable de la mayoría de las cartas; John Jay, abogado neoyorquino, autor de la Constitución de Nueva York de 1777 que aportó ideas a la Convención de Filadelfia; y James Madison, miembro de la Convención de 1787.

La importancia de *El Federalista* trasciende al debate coyuntural. Es una excelente defensa de las bondades del Gobierno federal; una condena-

---

GEORGE CAREY. Profesor de Ciencia Política de la Universidad de Georgetown. Editor de la Revista "Political Science Reviewer". Autor del libro *The Basic Symbols of the American Political Tradition,* coeditado con Willmore Kendall, 1979. En la actualidad está terminando un libro sobre "El Federalista".

* Esta selección ha sido preparada especialmente para *Estudios Públicos* por el profesor Goerge Carey, con traducción de Óscar Mertz.

Los comentarios del profesor Carey aparecen en su artículo "La sabiduría de El Federalista", publicado en esta misma edición de *Estudios Públicos*.

ción a los artículos de la Confederación por su fracaso en proveer un buen Gobierno; un análisis y defensa de la nueva Constitución como instrumento del federalismo y constitucionalismo; y una brillante exposición de verdades perdurables sobre los peligros y ventajas del Gobierno libre. Es notable en este sentido la solidez de sus observaciones en torno a los aspectos negativos de un Gobierno débil en una sociedad desordenada.

Su valor como obra de teoría política radica en su preocupación por la existencia de un Gobierno libre y popular, exponiendo con realismo las prevenciones contra los riesgos de esta forma de Gobierno. Su mensaje a los defensores de la libertad puede resumirse así: no hay felicidad sin libertad; no hay libertad sin autogobierno; no hay autogobierno sin constitucionalismo; no hay constitucionalismo sin moralidad, y ninguno de estos bienes puede subsistir si no existen el orden y la estabilidad política.

O.M.

Número 10

New York Packet, viernes 23 de noviembre, 1787

Entre las numerosas ventajas prometidas por una Unión bien construida, ninguna merece desarrollarse con mayor precisión que su tendencia a romper y controlar la violencia de las facciones. El amigo de los gobiernos populares nunca se ve tan alarmado por su carácter y destino como cuando contempla la propensión a este peligroso vicio. No dejará entonces de atribuir el valor correspondiente a cualquier plan que, sin violar los principios con los cuales está comprometido, proporcione una cura adecuada. La inestabilidad, la injusticia y la confusión introducida en los consejos públicos han sido las enfermedades mortales debido a las cuales han perecido los gobiernos populares en todas partes en la medida en que siguen siendo tópicos favoritos y fructíferos de los cuales los adversarios de la libertad derivan sus declaraciones más falaces. Los valiosos perfeccionamientos realizados por las constituciones americanas respecto a los modelos populares tanto antiguos como modernos merecen toda admiración, pero sería una parcialidad indefendible el asegurar que han obviado este peligro tan efectivamente como se deseaba y esperaba. En todas partes se oyen quejas de nuestros ciudadanos más considerados y virtuosos, amigos por igual de la fe pública y privada y de la libertad pública y personal, en el sentido de que nuestros gobiernos son demasiado inestables, de que el bien público no se toma en cuenta en los conflictos de los partidos rivales y que las medidas se deciden con demasiada frecuencia no según las reglas de justi-

cia y los derechos del partido minoritario, sino por la fuerza superior de una mayoría interesada y aplastante. Por más ansias con que deseemos que estas quejas no tengan bases, la evidencia de hechos conocidos no nos permiten negar que son ciertas en algún grado. Se encontrará, en realidad, al revisar francamente nuestra situación, que algunas de las aflicciones bajo las cuales trabajamos han sido atribuidas erróneamente a la operación de nuestros gobiernos; pero se hallarán al mismo tiempo que otras causas no explican por sí solas muchas de nuestras peores desgracias y, especialmente, la desconfianza existente respecto a los compromisos públicos y la alarma por los derechos privados que se escucha de un extremo del continente al otro, desconfianza que va en aumento. Estos deben ser principalmente, si es que no en su totalidad, a efectos de la inconstancia y de la injusticia con que un espíritu faccioso ha teñido nuestras administraciones públicas.

Por facción, yo entiendo un número de ciudadanos, lleguen o no a ser una mayoría, que están unidos y movidos por algún impulso pasional o interés común adverso a los derechos de otros ciudadanos, o a los intereses permanentes y agregados de la comunidad.

Existen dos métodos para curar los males de las facciones: uno, eliminando sus causas; el otro, controlando sus efectos.

También hay dos métodos para eliminar las causas de las facciones: uno, destruyendo la libertad que es esencial para su existencia; el otro, dando a cada ciudadano las mismas opiniones, las mismas pasiones y los mismos intereses.

No se podría decir con mayor verdad respecto al primer remedio que es peor que la enfermedad. La libertad es para las facciones lo que el aire es para el fuego, un alimento sin el cual expira instantáneamente. Pero no podría ser menor absurdo abolir la libertad, que es esencial para la vida política, porque nutre ciertas acciones, de lo que sería desear la eliminación del aire que es esencial para la vida animal, porque le da al fuego su potencia destructiva.

El segundo expediente es tan impracticable como absurdo sería el primero. Mientras la razón del hombre siga siendo falible, y tenga libertad para ejercerla, se formarán diferentes opiniones. Mientras subsista la conexión entre su razón y su autoestimación, sus opiniones y sus pasiones tendrán una influencia recíproca entre sí, y las primeras serán objetos a las cuales se adherirán las últimas. La diversidad de las facultades de los hombres, de las cuales se originan los derechos de propiedad, es un obstáculo igualmente insuperable para una uniformidad de intereses. La protección de estas facultades es el primer objetivo del Gobierno. De la protección de las facultades diferentes y desiguales para adquirir propiedad resulta inmedia-

tamente la posición de diversos grados y tipos de propiedad; y de la influencia de éstas en los sentimientos y opiniones de los respectivos proletarios, deriva una división de la sociedad en diferentes intereses y partidos.

Las causas latentes de las facciones están sembradas en la naturaleza misma del hombre, y la vemos en todas partes, en diferentes grados de actitud, según las diferentes circunstancias de la sociedad civil. El celo por opiniones diferentes respecto a la religión, respecto al Gobierno y a muchos otros puntos, tanto en los aspectos especulativos como en los aspectos prácticos; un compromiso con diferentes líderes que luchan ambiciosamente por la preeminencia y el poder o con personas de otras características cuyas fortunas hayan sido interesantes para las pasiones humanas, a su vez han dividido a la humanidad en partidos, la han inflamado con recíproca animosidad y las han hecho mucho más dispuestas a vejar y oprimir a los demás, que a cooperar para el bien común. Tan fuerte es esta propensión de la humanidad a caer en animosidades mutuas que, al no presentarse una ocasión sustancial, las distinciones más frívolas han sido suficientes para encender pasiones odiosas y excitar a los conflictos más violentos. Pero la fuente más común y perdurable de las facciones ha sido la diversa y desigual distribución de la propiedad. Los que tienen propiedades y los que no tienen siempre han constituido intereses distintos en la sociedad. Los que son acreedores y los que son deudores caen bajo una discriminación similar. Interés e las tierras, interés en las fábricas, interés mercantil, interés monetario, y otros muchos intereses menores, necesariamente surgen en las naciones civilizadas y las dividen en diferentes clases, movidas por sentimientos y opiniones diferentes. La regulación de estos intereses diversos y que se interfieren entre sí constituyen la tarea principal de la legislación moderna, e involucra el espíritu de partido y facción en las operaciones necesarias y normales del Gobierno.

A ningún hombre se le permite ser juez de su propia causa porque su interés haría que su juicio fuera ciertamente parcial y es probable que ello corrompa su integridad. Con igual o tal vez mayor razón, un grupo de hombres no está en condiciones de ser a la vez jueces y partes; sin embargo, ¿qué son muchos de los actos de legislación más importantes sino otras tantas determinaciones judiciales, que no se refieren en realidad a los derechos de una sola persona, sino a los derechos de grandes grupos de ciudadanos? y ¿qué son las diferentes clases de legisladores sino abogados y partes de las causas que ellos determinan? ¿Se propone una ley respecto a las deudas privadas? Es un asunto respecto al cual los acreedores son partes por un lado y los deudores partes por el otro. La justicia debería mantener el equilibrio entre ellos. Sin embargo, las partes son, y deben

serlo, ellos mismos los jueces, y la parte o partido más numeroso, o en otras palabras, la facción más poderosa deberá prevalecer según las expectativas. ¿Es preciso fomentar las manufacturas nacionales, y en qué grado, mediante restricciones a las manufacturas extranjeras? Son éstas cuestiones que serán decididas en forma distinta por la clase terrateniente y por la clase industria y probablemente ninguna de las dos considera únicamente la justicia y el bien público. Los gravámenes sobre los diversos tipos de propiedad son un acto que parece requerir la imparcialidad más exacta, sin embargo, quizás no haya un acto legislativo en que se dé mayor oportunidad ni tentación para que una parte o partido predominante pisotee las reglas de la justicia. Cada centavo con el que sobrecargan a la minoría es un centavo que no saldrá de sus propios bolsillos.

En vano se replica que los estadistas iluminados podrán ajustar estos intereses en conflicto y que los someterán al bien público. No siempre habrá estadistas esclarecidos al timón. Y en muchos casos, tal ajuste no se puede efectuar en absoluto sin tomar en cuenta consideraciones indirectas y remotas, que rara vez prevalecerán sobre el interés inmediato que una parte o partido pueda encontrar al no tomar en cuenta los derechos de la otra parte o el bien de la totalidad. La inferencia a que llegamos es que no se pueden eliminar las causas de las facciones y que sólo corresponde buscar un alivio en los medios para controlar sus efectos.

Si una facción no alcanza a ser mayoría, el alivio lo proporciona el principio republicano, que permite que la mayoría derrote sus siniestras opiniones mediante votaciones regulares. Puede obstruir la administración, puede convulsionar la sociedad, pero no podrá ejecutar y enmascarar su violencia bajo las formas de la constitución. Cuando una mayoría resulta incluida en una facción, la forma del gobierno popular, por otra parte, le permite sacrificar a su pasión o interés predominante tanto el bien público como los derechos de otros ciudadanos. Asegurar el bien público y los derechos privados contra el peligro de tal facción, y al mismo tiempo preservar el espíritu y la forma del gobierno popular es, entonces, el gran objetivo al cual se dirigen nuestras inquisiciones. Permítaseme agregar que es el gran desiderátum mediante el cual este régimen de gobierno puede ser rescatado del oprobio el cual ha permanecido tanto tiempo y mediante el cual pueda ser recomendado a fin de que lo estime y adopte la humanidad.

¿Por qué medios se puede alcanzar este objetivo? Evidentemente mediante uno de dos solamente. Se debe impedir la existencia de la misma pasión o interés en una mayoría al mismo tiempo o, sino la mayoría, que tiene tal pasión o interés coexistente, debe quedar, por su número y ubicación local, incapacitada para concertar y llevar a cabo planes de opresión. Si

se permite que el impulso y la oportunidad coincidan, sabemos bien que no se puede confiar ni en los motivos morales ni en los religiosos como un control adecuado. Estos son tales respecto a la injusticia y a la violencia de los individuos, y pierden su eficacia en proporción a los números que se reúnen, es decir, en proporción a la necesidad de su eficacia.

De esta opinión respecto al tema se puede sacar la conclusión de que una democracia pura, por la que yo entiendo una sociedad que consiste de un número pequeño de ciudadanos que se reúnen y administran el gobierno personalmente, no puede admitir ninguna cura para los perjuicios de las facciones. Una pasión o interés común, en casi todos los casos, la sentirá una mayoría; la comunicación y la concertación resultan de la misma forma del gobierno, y no hay nada que controle los deseos de sacrificar al partido más débil o a un individuo que estorba. Por esto es que tales democracias han dado siempre el espectáculo de la turbulencia, siempre se les ha encontrado incompatibles con la seguridad personal o con los derechos de propiedad, y, en general, han sido tan breves en sus vidas como violentas sus muertes. Los políticos teóricos que han preconizado esta especie de gobierno han supuesto erróneamente que reduciendo la humanidad a una igualdad perfecta en sus derechos políticos, los hombres quedarían, al mismo tiempo, perfectamente igualados y asimilados en sus posesiones, opiniones y pasiones.

Una repúblicas, y cuando digo república quiero decir un gobierno en el cual se lleva a cabo un esquema de representación, abre una perspectiva diferente y permite la cura que buscamos. Examinemos los puntos en los cuales varía de la democracia pura y comprenderemos tanto la naturaleza de la cura como la eficacia que esta debe derivar de la unión.

Los dos grandes puntos de diferencia entre una democracia y una república son: primero, la delegación del gobierno, en esta última, en un número pequeño de ciudadanos elegidos por el resto; en segundo término, el mayor número de ciudadanos y el mayor territorio sobre el cual se puede extender esta última.

El efecto de la primera diferencia es, por una parte, refinar y ensanchar las opiniones públicas al pasarlas a través del filtro de un grupo selecto de ciudadanos cuya sabiduría discernirá mejor el verdadero interés de su país, y cuyo patriotismo y amor por la justicia hagan menos probable que lo sacrifiquen a consideraciones temporales o parciales. Bajo tal regulación, bien puede suceder que la voz pública, emitida por los representantes del pueblo, sea más consonante con el bien público que si fuera pronunciada por el pueblo mismo, convocado para tal propósito. Por otra parte, el efecto puede invertirse. Los hombres de temperamento faccioso con prejuicios

locales o designios siniestros pueden, mediante intriga, corrupción u otros medios, obtener primero los sufragios y luego traicionar los intereses del pueblo. La pregunta es si resultan más favorables las repúblicas pequeñas o las extensas para la elección de los guardianes adecuados para el bien público; y queda claramente decidido en favor de la última por dos consideraciones obvias:

En primer lugar, cabe hacer notar, que, por muy pequeña que sea una república, el número de representantes debe llegar a una cierta cantidad para protegerse contra las camarillas de unos pocos, y que, no importa cuán grande sea, el número debe ser restringido para protegerse contra la confusión de una multitud. Por esto, el número de representantes en ninguno de los dos casos está en proporción al de los grupos de los ciudadanos, y por ser proporcionalmente mayor en la república pequeña, se desprende que, si la proporción de personas aptas no fuera inferior en la república grande que en la pequeña, la primera ofrecerá mayor opción y, por consiguiente, mayores probabilidades de una buena elección.

A continuación, puesto que cada representante será escogido por un mayor número de ciudadanos en la república mayor que en la menor, será más difícil que los candidatos indignos practiquen con éxito las malas artes mediante las cuales a menudo se ganan las elecciones; y, puesto que los sufragios del pueblo serán más libres, será más probable que se centren en hombres que poseen el mérito más atrayente y las personalidades más establecidas y aceptables.

Hay que confesar que en esto, como en la mayoría de los otros casos, existe un término medio, a ambos lados del cual se encontrarán inconvenientes. Acrecentando demasiado el número de electores se hace que los representantes conozcan demasiado poco las circunstancias locales y sus intereses menores; y al reducirla demasiado, se hace al representante indebidamente comprometido con aquellos y muy poco apto para comprender y tratar de obtener la realización de los grandes objetivos nacionales. La Constitución federal logra una feliz combinación en este aspecto: encarga al congreso nacional o federal los intereses grandes y agregados, y a los congresos de cada estado los asuntos locales y particulares.

El otro punto de diferencia es el mayor número de ciudadanos y superficie territorial que puede abarcar un gobierno republicano con respecto a uno democrático, y es esta circunstancia principalmente lo que hace que las combinaciones facciosas sean menos de temer en la primera que en la última. Mientras menor es la sociedad, menores serán probablemente los diversos partidos e intereses que la componen; mientras menor es el número de los diferentes partidos e intereses, con mayor frecuencia se encontrará

una mayoría del mismo partido; y mientras más pequeño sea el número de individuos que componen una mayoría, y mientras menor sea el área en que están ubicados, con más facilidad concertarán y ejecutarán sus planes de opresión. Si extendemos la esfera o el área, y se logra una mayor variedad de partidos e intereses; se hace menos probable que una mayoría tenga un motivo común para invadir los derechos de otros ciudadanos; o si tal motivo existe, será más difícil para todos aquellos que lo sienten, descubrir sus propias fuerzas y actuar al unísono. Además de otros impedimentos, puede decirse que, donde existe conciencia de propósitos injustos o deshonestos, la comunicación siempre es controlada por la desconfianza en proporción al número de individuos cuya concurrencia se hace necesaria.

Por esto parece claramente que la misma ventaja que tiene una república por sobre una democracia para controlar los efectos de las facciones, la posee una república grande respecto a una pequeña, la tiene la unión sobre los Estados que la componen. ¿Consiste la ventaja en el tener representantes cuyas ilustradas opiniones y virtuosos sentimientos los hacen superiores a los prejuicios locales y a los planes de injusticia? No negaremos que los representantes de la Unión tendrán más posibilidades de poseer aquellos requisitos. ¿O consiste en la mayor seguridad dada por una mayor variedad de partidos, para el caso de que cualquier partido llegue a superar en número y a oprimir al resto? En un grado igual, ¿la variedad de partidos comprendidos en la Unión aumenta esta seguridad? ¿Consiste, en fin, en los mayores obstáculos opuestos a la concertación y logro de los deseos secretos de una mayoría injusta e interesada? Aquí también el tamaño de la Unión le da la más palpable ventaja.

La influencia de líderes facciosos puede encender una llama dentro de sus Estados particulares, pero no podrá propagar una conflagración general a través de los otros Estados. Una secta religiosa puede degenerar en una facción política en una parte de la confederación, pero la variedad de sectas dispersas sobre toda la faz de ella debe asegurar a los consejos nacionales contra cualquier peligro de esa fuente. El deseo de papel moneda, de una abolición de deudas, de una división igual de la propiedad o cualquier otro proyecto inadecuado o perverso tendrá menos posibilidades de permear todo el cuerpo de la Unión que un miembro particular de ella, en la misma proporción, en que una enfermedad específica es más probable que contagie un condado o un distrito en particular que a todo un Estado.

En el tamaño y en la estructura adecuada de la Unión, entonces, vemos un remedio republicano para las enfermedades que más inciden en un gobierno republicano. Y según el grado de placer y orgullo que sintamos

por ser republicanos así debería ser nuestro celo para celebrar el espíritu y apoyar el carácter de los Federalistas.

Publius

Número 39

Para el *Independent Journal*

...la primera pregunta que se ofrece es si la forma y aspectos generales del gobierno son estrictamente republicanos. Es evidente que ninguna otra forma se conciliaría con el genio del pueblo de América, con los principios fundamentos de la revolución, ni con la honorable determinación que anima a cada votante de la libertad y que es hacer descansar todos nuestros experimentos políticos en la capacidad de la humanidad para autogobernarse. Si se encuentra entonces que el plan de la convención se aleja del carácter republicano, sus partidarios deben abandonarlo como algo que ha dejado de ser defendible.

¿Cuáles, entonces, son las características distintivas de la forma republicana? Si se buscara una respuesta a esta pregunta, no recurriendo a los principios, sino en la aplicación del término por los escritores políticos a la constitución de diferentes estados, no se encontraría jamás una satisfactoria. Holanda, donde ninguna porción de la autoridad suprema deriva del pueblo, ha sido considerada casi universalmente bajo la denominación de república. El mismo título ha sido concedido a Venecia, donde el poder absoluto sobre el gran cuerpo del pueblo es ejercicio, de manera absolutísima, por un pequeño grupo de nobles hereditarios. Polonia, que es una mezcla de aristocracia y de monarquía en sus peores formas, ha sido dignificada con el mismo apelativo. El Gobierno de Inglaterra, que tiene sólo una rama republicana, combinada con una aristocracia hereditaria y con la monarquía, ha sido ubicada frecuentemente, con igual impropiedad, en la lista de repúblicas. Estos ejemplos que son casi tan distintos entre sí como con respecto a una república genuina, muestran la extrema inexactitud con que se ha usado el término en las disquisiciones políticas.

Si recurrimos a un criterio para los diversos principios sobre los cuales se establecen las diversas formas de gobierno, podemos definir una república, o por lo menos darle ese nombre, a un gobierno que deriva todos sus poderes directa o indirectamente del gran cuerpo del pueblo y es administrado por persona que ocupan sus cargos mientras cuentan con su conplacencia, por un período limitado, o mientras observen una conducta acor-

de con dicho cargo. Es esencial que tal gobierno se derive del gran cuerpo social, no de una proporción inconsiderable, ni de una clase favorecida de aquél; en caso contrario, un puñado de nobles tiránicos, que ejercen su opresión por delegación de sus poderes, podrían aspirar al rango de republicanos y exigir para su gobierno el honorable título de república. Es suficiente para tal gobierno que las personas que lo administran sean designadas, sea directa o indirectamente por el pueblo, y que desempeñen su nombramiento en conformidad con los plazos recién especificados; de otra manera cada gobierno de los Estados Unidos, así como todos los otros gobiernos populares que se han organizado o que puedan organizarse o ejecutarse, resultarían degradados en su carácter republicano. De acuerdo a la constitución de cada Estado de la Unión, uno u otro de los funcionarios de gobierno son designados indirectamente sólo por el pueblo. De acuerdo a la mayoría de ellos el Primer Magistrado mismo es designado de esta manera. Y, según uno, esta modalidad de designación se extiende a una de las ramas coordinadas del legislativo. De acuerdo a todas las constituciones, también, el período de los más altos cargos se extiende por un tiempo definido, y en muchos casos, tanto en las ramas legislativa como en la ejecutiva, por un período medido en años. Según las cláusulas de la mayoría de las constituciones, una vez más, como también según las opiniones más respetables y entendidas en el tema, los miembros de la rama judicial deben retener sus cargos mientras observen una conducta acorde con ellos.

Al comparar la Constitución planificada por la Convención con la norma fijada aquí, se percibe inmediatamente que, en el sentido más rígido, corresponde a ella. La Cámara de Representantes, al igual que aquella de una rama por lo menos de todas las Legislaturas de los estados, es elegida inmediatamente por el gran cuerpo del pueblo. El Senado, al igual que el actual Congreso y Senado de Maryland, deriva sus designaciones indirectamente del pueblo. El Presidente deriva indirectamente de la selección del pueblo, según el ejemplo de la mayoría de los Estados. Incluso los jueces, con todos los otros funcionarios de la Unión, serán, como en varios Estados, provendrán, a través de una selección remota, del pueblo mismo; la duración de las designaciones igualmente obedece a la norma republicana y al modelo de las Constituciones de los Estados. La Cámara de Representantes es elegida periódicamente, como en todos los Estados, y por un período de dos años, como en el Estado de Carolina del Sur. El Senado es elegido para un período de 6 años, que no es sino que un año más que el período existente en el Senado de Maryland y sólo 2 más que el de los Senados de Nueva York y Virginia. El Presidente debe continuar en su cargo durante un período de cuatro años; como en Nueva York y en Delaware, el Primer

Magistrado es elegido por tres años y en Carolina del Sur por dos años. En los otros Estados la elección es anual. En varios de los Estados, sin embargo, no hay cláusula constitucional para el juicio político o acusación constitucional del Primer Magistrado. Y en Delaware y en Virginia no se le puede someter a juicio político hasta que deje su cargo. El Presidente de los EE.UU. puede ser sometido a juicio político en cualquier momento durante su período. El plazo durante el cual los jueces deben ocupar sus cargos es, como indudablemente debería ser, el que dicte su conducta acorde con ellos. El período de los cargos ministeriales generalmente quedará sujeto a reglas legales, de acuerdo a la razón del caso y al ejemplo de las constituciones de cada Estado.

Si se requirieran mayores pruebas de la naturaleza republicana del sistema, la más decisiva podría encontrarse en la prohibición absoluta de títulos de nobleza tanto bajo los gobiernos federales como los estaduales, y en su garantía expresa de la forma republicana para cada uno de estos últimos.

Publius

Número 51

New York Packet, viernes 8 de febrero, 1788

¿A qué expediente recurriremos entonces para mantener en práctica la necesaria división del poder entre las varias ramas, tal como lo estatuye la Constitución? La única respuesta que se puede dar es que, dado que todas estas cláusulas exteriores son inadecuadas, el defecto debe ser superado ideando de tal manera la estructura interior del gobierno como para que sus varias partes constitutivas, mediante sus relaciones mutuas, sean el medio para mantenerse recíprocamente en sus lugares correspondientes. Sin pretender realizar un desarrollo completo de esta importante idea, aventuraré algunas observaciones generales que quizás puedan colocarla en una mejor luz y permitirnos la formación de un juicio más correcto respecto a los principios y a la estructura del gobierno planificada por la Convención.

Para echar las bases adecuadas al ejercicio separado y distinto de los diversos poderes del gobierno, lo que hasta cierto punto es admitido por todos como un aspecto esencial para la preservación de la libertad, es evidente que cada departamento debería tener una voluntad propia; y por consiguiente, debería estar constituido de tal forma que los miembros de cada uno tengan la menor injerencia posible en la designación de los miembros de los otros departamentos. Si hubiera una adhesión rigurosa a este

principio, requerirá que todos los nombramientos para las magistraturas supremas ejecutivas, legislativas y judiciales, deberían surgir de la misma fuente de autoridad, el pueblo, mediante canales que no tuvieran ninguna comunicación entre sí. Quizás el plan de construir las diversas ramas o departamentos sea en tal caso menos difícil en la práctica de lo que puede aparecer al pensarlo. Sin embargo, algunas dificultades y algún gasto adicional acompañarían su ejecución. Por ende, se debe aceptar algunas desviaciones del principio. En la constitución del poder judicial, en particular, podría no resultar expedito el insistir rigurosamente en el principio: primero, dado que son esenciales calificaciones peculiares en los miembros, la consideración básica debería ser seleccionar la forma de elección que mejor asegure dichas calificaciones; en segundo término, el carácter permanente de estos nombramientos debe llevar pronto a la destrucción de todo sentido de dependencia de la autoridad que los confiere.

Es igualmente evidente que los miembros de cada rama deben depender lo menos posible de los miembros de los otros respectos a los emolumentos que van con sus cargos. Si el jefe del Ejecutivo, o los jueces, no fueran independiente del Legislativo en este aspecto, su independencia en todos los otros aspectos sería tan solo nominal.

Pero la gran seguridad contra una concentración gradual de los diversos poderes en el mismo departamento de gobierno consiste en dar a quienes administran cada rama los medios constitucionales necesarios y los motivos personales para resistir la intromisión de los otros. Las medidas de defensa deben tomarse en este, como en todos los demás casos, en relación al peligro de ataque. La ambición debe contrarrestar a la ambición. Los intereses del hombre deben conectarse con los derechos constitucionales del lugar. Quizás sea un reflejo de la naturaleza humana el que sean necesarios tales dispositivos para controlar los abusos del gobierno. Pero ¿qué es el gobierno en sí sino el más grande de los reflejos de la naturaleza humana? Si los hombres fueran ángeles no se necesitaría ningún gobierno. Si a los ángeles les correspondiera gobernar a los hombres, no serían necesarios controles externos ni internos sobre el gobierno. Al diseñar un gobierno que debe ser administrado por hombres sobre otros hombres, la gran dificultad se encuentra en esto: primero se debe capacitar al gobierno para que controle a los gobernados, y, a continuación, se le debe obligar a controlarse a sí mismo. El depender del pueblo es, sin duda, el control primario sobre el gobierno, pero la experiencia le ha enseñado a la humanidad la necesidad de precauciones auxiliares.

Esta política de suplementar, mediante intereses rivales y opuestos, la falta de motivaciones más elevadas, puede encontrarse en todo el sistema

de los asuntos humanos, tanto privados como públicos. Lo vemos operar en especial en las distribuciones subordinadas del poder, donde el objetivo constante es dividir y disponer los diversos cargos de manera tal que cada uno pueda ser un control del otro –y así que el interés privado de cada individuo pueda actuar como un centinela de los derechos públicos–. Estas invenciones de la prudencia no pueden ser un requisito menor en la distribución de los supremos poderes del Estado.

Pero no resulta posible dar a cada departamento un poder igual de autodefensa. En un gobierno republicano, la autoridad legislativa predomina necesariamente. El remedio para este inconveniente es dividir el legislativo en distintas ramas y dejarlas –mediante distintas modalidades de elección y diferentes principios de acción– lo menos conectadas que sea posible entre sí según lo permita la naturaleza de sus funciones comunes y su dependencia común de la sociedad. Quizás resulte incluso necesario protegerse contra intrusiones peligrosas mediante todavía mayores precauciones. Como el peso de la autoridad legislativa requiere que se le divida de esta manera, la debilidad del ejecutivo puede requerir, por otra parte que se le fortifique. Una negativa absoluta respecto al legislativo parece a primera vista ser la defensa natural mediante el cual el Magistrado Ejecutivo podría defenderse. Pero quizás no resultara ni totalmente segura ni suficiente por sí sola. En ocasiones ordinarias pudiera no ser ejercida con la firmeza requerida, y en ocasiones extraordinarias, podría ser abusada con perfidia. ¿No podría ser este defecto de una negativa absoluta superado mediante alguna conexión restringida entre este departamento más débil y la rama débil del departamento más fuerte mediante el cual este último pueda ser llevado a apoyar los derechos constitucionales de primero sin separarse demasiado de los derechos de su propio departamento? Si los principios en los que se basan estas observaciones son justos, como yo estoy convencido de que lo son, y se aplicaran como criterio para las Constituciones de los diversos estados y para la Constitución Federal, se verá que si esta última no corresponde perfectamente con ellos, las primeras son infinitivamente menos capaces de soportar tal prueba.

Existen además dos consideraciones particularmente aplicables al sistema federal de Estados Unidos que colocan a ese sistema en una perspectiva muy interesante.

Primero. En una sola república, todo el poder entregado por el pueblo se somete a la administración de un solo gobierno y la protección contra las usurpaciones las proporciona una división del gobierno en departamentos distintos y separados.

En la república compuesta que es Estados Unidos, el poder entrega-

do por el pueblo primero se divide en dos gobiernos distintos, y luego la porción entregada a cada uno se subdivide en departamentos distintos y separados. De aquí surge una doble seguridad para los derechos del pueblo. Los diferentes gobiernos se controlarán entre sí, al mismo tiempo que cada uno de ellos quedará controlado por sí mismo.

Segundo. Es de gran importancia en una república proteger la sociedad no sólo contra la opresión de sus gobernantes, sino proteger a una parte de la sociedad contra la injusticia de la otra parte. Necesariamente existen intereses diferentes en distintas clases de ciudadanos. Si una mayoría se une por un interés común, los derechos de la minoría quedarán inseguros. No existen sino dos métodos para protegerse contra este mal: uno, creando una voluntad en la comunidad, independiente de la mayoría, es decir, de las sociedad misma; y lo otro, comprendiendo en la sociedad tantos grupos separados de ciudadanos que hagan improbable, si es que no impracticable, una combinación injusta de una mayoría. El primer método prevalece en todos los gobiernos que poseen una autoridad hereditaria o autodesignada. Esto, en el mejor de los casos, no constituye sino una seguridad precaria, puesto que un poder independiente de la sociedad puede adoptar las opiniones injustas del grupo mayoritario al igual que los intereses correctos del minoritario y también se puede pensar que se ponga en contra de ambas partes. El segundo método queda ejemplificado en la República Federal de los EE.UU. Aunque toda autoridad en la Unión se derivará y dependerá de la sociedad, la sociedad misma estará desglosada en tantas partes, intereses y clases de ciudadanos que los derechos de los individuos o de la minoría no se verán en gran peligro de las combinaciones de intereses de la mayoría. En un gobierno libre, la seguridad de los derechos civiles debe ser la misma que para los derechos religiosos. Consiste en un caso en la multiplicidad de intereses, y en el otro en la multiplicidad de sectas. El grado de seguridad en ambos casos dependerá del número de intereses y sectas, y se puede suponer que este dependerá de la extensión del país y de la cantidad de gente comprendida bajo el mismo gobierno. Esta opinión sobre el tema debe recomendar especialmente un sistema federal apropiado a todos los amigos sinceros y considerados de un gobierno republicano, puesto que muestra que en la misma proporción en que el territorio de la Unión pueda transformarse en Confederaciones o Estados más circunscritos, se facilitarán las combinaciones opresivas de una mayoría; la mayor seguridad, bajo las formas republicanas, para los derechos de cada clase de ciudadanos se verá disminuida y, por consiguiente, la estabilidad de la independencia de cada miembro del gobierno –la única otra seguridad– debe aumentar en forma proporcional. La justicia es el fin del gobierno. Es el fin

de la sociedad civil. Siempre se ha buscado la justicia y siempre se la buscará hasta que se obtenga o hasta que se pierda la libertad en esta búsqueda. En una sociedad bajo cuya forma la facción más fuerte pueda unirse y oprimir a los más débiles con facilidad, se puede decir en verdad que la anarquía reina como en el estado de la naturaleza, en donde el individuo más débil no está asegurado contra la violencia del más fuerte; y puesto que, en este último estado, incluso los individuos más fuertes se ven llevados por la incertidumbre de su condición, a someterse a un gobierno que pueda proteger a los débiles tanto como a ellos mismos, así también en este estado anterior, las facciones más poderosas o los partidos más poderosos gradualmente se verán inducidos, por un motivo similar, a desear un gobierno que proteja a todos, a los débiles al igual que a los más poderosos. No cabe duda de que si el estado de Rhode Island se separara de la Confederación y quedara abandonado por su cuenta, la inseguridad de los derechos bajo la forma popular de gobierno dentro de límites tan angostos quedaría demostrada por las reiteradas opresiones de las mayorías facciosas, de modo que pronto sería llamada alguna potencia totalmente independiente del pueblo, por las mismas facciones cuyo desgobierno había probado la necesidad de éste. En la extensa república de los EE.UU., y entre la gran variedad de intereses, partidos y sectas que abarcan una coalición de una mayoría de la sociedad, es difícil que se produjera basándose en ningún otro principio que no sea el de la justicia y el del bien general; aunque habiendo así menos peligro para la minoría por la voluntad de una mayoría, debe haber también menos pretexto para salvaguardar a los primeros introduciendo en el gobierno una voluntad que no dependa de este último, o, en otras palabras, una voluntad independiente de la sociedad misma. No es menos ciertos que, no obstante, las opiniones en sentido contrario que se han hecho escuchar, que mientras más grande es la sociedad –siempre y cuando esté dentro de un tamaño práctico– más capaz será de autogobernarse. Y felizmente para la causa republicana, el tamaño práctico puede extenderse en importante medida gracias a la juiciosa modificación y mezcla del principio federal.

Publius

Número 78

Mc Lean's Edition, New York, MDCCLXXXVIII

Procedemos ahora a un examen del departamento judicial del gobierno propuesto.

Al señalar los defectos de la Confederación existente, se ha mostrado claramente la utilidad y la necesidad de un Poder Judicial Federal. No parece necesario recapitular las consideraciones que se hacían en ese documento, puesto que no se disputa la propiedad de la institución en abstracto; las únicas preguntas que se han planteado se relacionan con la manera de constituirlo y el alcance que tendría. A estos puntos, entonces, se limitarán nuestras observaciones.

La manera de constituirlo parece abarcar estos objetivos: Primero, el modo de designar los jueces. Segundo, el período durante el cual deberán desempeñar sus cargos. Tercero, la repartición de la autoridad judicial entre las diferentes Cortes y las relaciones entre éstas.

Primero, con respecto a la modalidad de designación de los jueces, esta es la misma que para designar a los funcionarios de la Unión en general, y ha sido discutida en tal profundidad en los dos últimos números que nada puede decirse aquí que no fuera una inútil repetición.

Segundo, con respecto al período durante el cual los jueces deben desempeñar sus funciones, esto se refiere principalmente a la duración en el cargo, las provisiones para su mantenimiento, las precauciones para su responsabilidad.

Según el plan de la Convención, todos los jueces que puedan ser nombrados por los Estados Unidos deben permanecer en sus cargos mientras tengan buen comportamiento o un comportamiento acorde con el cargo, lo que está en conformidad con las más aprobadas instituciones del Estado y, entre este resto, con la de este Estado. Su propiedad, habiendo sido cuestionada por los adversarios de ese plan, es un síntoma del deseo de objeciones que desordena su imaginación y juicio. La norma de buen comportamiento para la continuación en el cargo de la magistratura judicial es ciertamente una de las mejoras más valiosas en la práctica del gobierno moderno. En una monarquía, es una barrera excelente contra el despotismo del príncipe; en una república, es una barrera no menos excelente para las intrusiones y opresiones de los cuerpos representativos. Y es el mejor expediente que se pueda imaginar en cualquier gobierno para asegurar una administración constante, correcta e imparcial de las leyes.

Cualquier persona que considere atentamente los diferentes departamentos del poder deberá percibir que, en un gobierno en el cual éstos están

separados unos de los otros la judicatura, por la naturaleza misma de sus funciones, será siempre la que plantee los menos peligros para los derechos políticos de la constitución, porque estará menos acondicionado para perturbarlos o dañarlos. El ejecutivo no sólo dispensa los honores, sino que detenta la espada de la comunidad. La legislatura no sólo maneja los dineros sino que prescribe las reglas mediante las cuales deben regularse los deberes y los derechos de cada ciudadano. La judicatura, por el contrario, no tiene influencia ni sobre la espada ni sobre los dineros, no dirige ni la fuerza ni la riqueza de la sociedad, y no puede tomar ninguna resolución activa. Puede decirse en realidad que no tiene ni fuerza ni voluntad, sino solamente juicio y que debe, en último término, depender de la ayuda del brazo, ejecutivo, incluso para la eficacia de sus juicios.

Este sencillo punto de vista sugiere varias consecuencias importantes. Prueba en forma incontestable que la judicatura es, más allá de cualquier comparación, el más débil de los tres departamentos del poder[1], que jamás puede atacar exitosamente a ninguno de los otros dos, y que se debe poner toda la atención posible para permitirle defenderse contra sus ataques. Igualmente prueba que aunque la opresión individual pueda ocasionalmente proceder desde las Cortes de justicia, la libertad general del pueblo nunca se verá en peligro por acciones de esa rama; quiero decir, mientras la judicatura siga siendo realmente distinta de la legislatura y del ejecutivo. Yo concuerdo en que "no hay libertad, si el poder de la justicia no está separado de los poderes legislativos y ejecutivos"[2]. Y prueba, en último lugar, que una libertad no tendrá nada que temer de la judicatura sola, pero tendría toda razón para temer de la unión de ésta con cualquiera de los otros departamentos; que como todos los efectos de una unión de esa naturaleza deben producirse por una dependencia del primero con respecto a esto último, a pesar de una separación nominal y aparente; que como, debido a la natural debilidad de la judicatura, está en continuo peligro de ser superada en su poder, o influida por las otras ramas coordinadas; y que como nada puede contribuir tanto a su firmeza e independencia como la permanencia en el cargo, esta cualidad puede entonces considerarse justamente como un ingrediente indispensable en su Constitución y, en gran medida, como la ciudadela de la justicia y seguridad públicas.

La total independencia de las Cortes de Justicia es esencial, en especial en una Constitución limitada. Por Constitución limitada, y entiendo una

---

[1] El famoso Montesquieu, hablando sobre ellos, dice: "De los tres poderes mencionados, el judicial no significa casi nada". *El Espíritu de las Leyes*, I, 186.

[2] Obra citada, I, 181.

que establece ciertas excepciones específicas a la autoridad del legislador, tal como, por ejemplo, que no promulgará leyes de proscripción y confiscación, ni leyes retroactivas, etc. Las limitaciones de este tipo sólo se pueden impedir, en la práctica, a través de los medios de las Cortes de Justicia, cuyo deber será declarar nulos todos los actos contrarios al tenor manifiesto de la Constitución. Sin esto, todas las reservas de los derechos o privilegios particulares no significarían nada.

Ha surgido alguna perplejidad respecto a los derechos de las Cortes para declarar nulos los actos legislativos que sean contrarios a la Constitución, debido a que se imagina que dicha doctrina implicaría una superioridad de la judicatura con respecto al Legislativo. Se afirma que la autoridad que puede declarar nulos los hechos de otra, necesariamente debe ser superior a aquella cuyos actos pueden ser declarados nulos. Puesto que esta doctrina es de gran importancia en todas las Constituciones norteamericanas, vale la pena realizar un breve análisis de las bases en las cuales se apoya.

No hay una tesis que dependa de principios más claros que aquella que dice que cada acto de una autoridad delegada, contrario al tenor de la comisión bajo la cual se ejerce, es nulo. Ningún acto legislativo, entonces, contrario a la Constitución puede ser válido. Negar esto sería afirmar que el delegado es mayor que su mandante, que el sirviente está por sobre su amo, que los representantes del pueblo son superiores al pueblo mismo, que los hombres que actúan en virtud de poderes pueden hacer no sólo lo que los poderes no autorizan, sino aquello que prohíben.

Si se dijera que los cuerpos legislativos son en sí los jueces constitucionales de sus propios poderes y que la interpretación que les dan es concluyente para los otros departamentos, se puede responder que ésta no puede ser la presunción natural, porque no se deriva de ninguna cláusula específica en la Constitución. No se debe suponer, por otra parte, que la Constitución pudiera pretender permitir a los representantes del pueblo sustituir la voluntad de sus electores por la suya propia. Es mucho más racional suponer que las Cortes fueron diseñadas para ser un cuerpo intermedio entre el pueblo y el Poder Legislativo, para, entre otras cosas, mantener a esta última dentro de los límites asignados a su autoridad. La interpretación de las leyes es la tarea propia y peculiar de los Tribunales. Una Constitución es, en realidad, y así debe ser considerada por los jueces, como una ley fundamental. Les pertenece entonces el decidir su significado así, también el significado de cualquier ley particular que proceda del cuerpo legislativo. Si sucediera que se presentara una contraposición irreconciliable entre los dos, se debe preferir aquella que tiene la obligación superior y la validez

superior; en otras palabras, la Constitución debe preferirse a la ley, la intención del pueblo a la intención de sus agentes.

Tampoco supone esta conclusión de ninguna manera una superioridad de Poder Judicial por sobre el Legislativo. Sólo supone que el poder del pueblo es superior a ambos, y que allí donde la voluntad del Legislativo declara en sus leyes se opone a la del pueblo, declarada en la Constitución, los jueces deben regirse por esta última y no por la primera. Deberían regular sus decisiones por las leyes fundamentales y no por las que no son fundamentales.

Este ejercicio de la discreción judicial en la determinación entre dos leyes contradictorias queda ejemplificado en un caso conocido. Sucede con frecuencia que hay dos leyes existentes en el mismo momento que chocan total o parcialmente entre sí y ninguna de ellas contiene ninguna cláusula o expresión que anule la otra. En tal caso, corresponde a las Cortes liquidar y fijar sus significado y operación. Hasta donde puedan, mediante una interpretación justa, reconciliarse entre sí, la razón y la ley conspiran para dictar que esto es lo que habría que hacer; en los casos en que esto es impracticable, deviene un asunto de necesidad el dar efecto a una, con exclusión de la otra. La regla obtenida en las Cortes para determinar su validez relativa es que se preferirá la última en orden cronológico a la primera. Pero ésta es solamente una regla de interpretación que no se deriva de ninguna ley positiva, sino de la naturaleza y razón de la cosa. Es una regla que no ha sido impuesta a las Cortes por provisión legislativa, sino adoptada por las Cortes mismas, como consonante con la verdad y apropiada para la dirección de su conducta como intérprete de la ley. Creyeron razonable que entre los actos que se interfieren de una autoridad igual, aquel que fue la última indicación de su voluntad debía primar.

Pero con respecto a los actos que se interfieren realizados por una autoridad superior y una subordinada, de un poder original y uno derivado, la naturaleza y razón de la cosa indican que lo adecuado es seguir lo opuesto a esa regla. Nos enseñan que el acto primero de un superior debería preferirse por sobre el acto posterior de un inferior o de una autoridad subordinada, y que entonces, cada vez que una ley en particular contraviene a la Constitución, será el deber de los tribunales judiciales atenerse a esta última y descartar a aquélla.

Puede que no tenga peso el decir que los tribunales, basándose en su rechazo, puedan usar su propio placer por encima de las intenciones constitucionales del Poder Legislativo. Esto podría también suceder en el caso de dos leyes contradictorias, o incluso respecto a cada aplicación de una ley cualquiera. Las Cortes deben declarar el sentido de la ley; y si

estuvieran dispuestas a ejercer su voluntad en lugar de su juicio, la consecuencia sería igualmente la elección de su complacencia por sobre la del cuerpo legislativo. La observación, si es que prueba algo, probaría que no debería haber jueces que fueran distintos a ese cuerpo.

Si entonces se debe considerar a las Cortes de Justicia, como las defensas de una Constitución limitada contra las intromisiones legislativas, esta consideración da un fuerte argumento para la duración vitalicia de los cargos judiciales, puesto que nada contribuye tanto como esto al espíritu independiente de los jueces, que debe ser esencial para el fiel cumplimiento de tan ardua tarea.

Esta independencia de los jueces es igualmente un requisito para proteger la Constitución y los derechos de los individuos contra los efectos de los malos humores que las artes de los hombres astutos, o la influencia de conjunciones particulares, diseminan a veces entre el pueblo mismo, y que aunque rápidamente dan lugar a mejor información y a una reflexión más liberada, tienen una tendencia, en el intertanto, a ocasionar peligrosas innovaciones en el Gobierno y serias opresiones de la minoría de la comunidad. Confío en que los amigos de la Constitución propuesta jamás concurrirían con sus enemigos[3] en el cuestionamiento de ese principio fundamental del Gobierno republicano, que admite el derecho del pueblo a alterar o a abolir la Constitución establecida en cualquier momento en que lo encuentre congruente con su felicidad. No se debe inferir de este principio que los representantes del pueblo, en cualquier oportunidad en que una inclinación momentánea se adueñe de una mayoría de sus electores que sea incompatible con las cláusulas de la Constitución existente, se verían justificados en una violación de aquellas cláusulas, o que las Cortes estarían bajo una mayor obligación de entrar en connivencia con infracciones de este tipo mayores que cuando hubiesen procedido totalmente de las camarillas del cuerpo de representantes. Hasta que el pueblo haya, mediante un acto solemne y de autoridad, anulado o cambiado la forma establecida, es obligatoria para todos ellos en forma colectiva tanto como en forma individual; y ninguna presunción, ni siquiera conocimiento, de sus sentimientos, puede justificar que sus representantes la desconozcan antes de un acto de esa naturaleza. Pero resulta fácil ver que se requeriría una porción poco común de fortaleza de los jueces para cumplir su deber como fieles guardianes de la Constitución en los casos en que las intromisiones legislativas hubieran sido instigadas por la voz mayoritaria de la comunidad.

---

[3] Ver: "Protesta de la Minoría en la Convención de Pennsylvania", discurso de Martin, etc.

Pero no es sólo con miras a las infracciones de la Constitución que la independencia de los jueces puede ser una protección esencial contra los efectos de los ocasionales malos humores de la sociedad. Estos a veces se extienden no más allá que a la lesión de los derechos privados o de clases específicas de ciudadanos por leyes parciales e injustas. Aquí también la firmeza de la magistratura judicial es de gran importancia para mitigar la gravedad y para limitar la operación de dichas leyes. Sirve no sólo para moderar los males inmediatos de aquellas que puedan haber sido aprobadas, sino que opera como un control sobre el cuerpo legislativo para que no las promulgue. Quienes percibiendo que cabe esperar obstáculos para el éxito de sus inicuas intenciones en los escrúpulos de las Cortes, se ven de algunas maneras obligados, por los motivos mismos de la injusticia que meditan, a limitar sus intentos. Esta es una circunstancia calculada para que tenga más influencia sobre el carácter de nuestros gobiernos que la percepción que algunos puedan tener. Los beneficios de la integridad y de la moderación de la judicatura ya se han dejado sentir en más de un Estado; y aunque habrá desagradado a aquellos cuyas expectativas siniestras y puedan haber desalentado, deben haber ganado la estimación y el aplauso de todos los ciudadanos virtuosos y desinteresados. Los hombres considerados de todo tipo deberían valorizar cualquier cosa que tienda a engendrar o fortificar ese temperamento en las Cortes, puesto que ningún hombre puede estar seguro de que él no sea mañana la víctima del espíritu de la injusticia mediante el cual pueda ser beneficiado hoy. Y todo hombre debe sentir ahora que la tendencia inevitable de tal espíritu es minar las bases de la confianza pública y privada e introducir en su reemplazo una desconfianza y un malestar universales.

Esa adhesión inflexible y uniforme a los derechos de la Constitución y de los individuos, que creemos indispensables en los Tribunales de Justicia, ciertamente no puede esperarse de jueces que llenen sus cargos durante una comisión temporal. Las designaciones periódicas, no importa cómo se regulen ni quién las haga, de alguna manera u otra serían fatales para su necesaria independencia. Si el poder de efectuarlas se entregara al Ejecutivo o al Legislativo, existiría el peligro de una complacencia impropia a la rama que poseyera tal poder; si fueran ambas ramas, existirá renuencia a arriesgarse a causar el descontento de cualquiera de esas ramas. Si se entregara al pueblo o a personas elegidas por el pueblo con ese fin especial, habría una disposición demasiado grande a buscar la popularidad, a justificar una confianza de que nada se consultaría, excepto la Constitución y las leyes.

Hay todavía otra razón, y de más peso, para la permanencia de los funcionarios judiciales, deducible de la naturaleza de las calificaciones que

requieren. Se ha hecho notar con frecuencia, con gran propiedad, que un voluminoso código de leyes es una de las inconveniencias necesariamente relacionadas con las ventajas de un Gobierno libre. Para evitar una discreción arbitraria en las Cortes, es indispensable que estén regidas por reglas y precedentes estrictos, que sirvan para definir y señalar sus deberes en cada caso particular, que se presenta ante ellas; y resulta fácilmente concebible que la variedad de controversias que proceden de la maldad y falta de sabiduría de la humanidad haga que los registros de aquellos precedentes deban inevitablemente aumentar hasta alcanzar un tamaño considerable, que demandan un largo y laborioso estudio para adquirir un conocimiento competente de ellos. Por esto es que no puede haber sino unos pocos hombres en la sociedad que tengan el suficiente conocimiento de las leyes que los califique para ser jueces. Y haciendo las deducciones correspondientes a la depravación común de la naturaleza humana, el número de aquellos que reúnen los requisitos de integridad con los requisitos de conocimiento debe ser aún menor. Estas consideraciones nos enseñan que el Gobierno no puede tener mucha opción entre personas adecuadas, y que una duración temporal en el cargo, que naturalmente desanimaría a estas personas de abandonar un trabajo lucrativo para aceptar un asiento en la Corte, generaría una tendencia a dejar la administración de la justicia en manos menos capaces y menos calificadas para realizarla con utilidad y dignidad. En las circunstancias actuales de este país, y en las que es probable que esté durante un largo tiempo en el futuro, las desventajas en este aspecto sería mayores de lo que pueden aparecer a primera vista, pero hay que confesar que son mucho menores a las que se presentan bajo los otros aspectos del tema.

En general, no hay lugar a dudas de que la Convención actuó sabiamente al copiar los modelos de las Constituciones que han establecido el comportamiento acorde con la función como la medida para el período de los cargos judiciales, y que de esta manera, lejos de merecer culpa por esta razón, su plan habría sido inexcusablemente defectuoso si hubiese carecido de este importante rasgo de buen gobierno. La experiencia de Gran Bretaña representa una ilustre recomendación a la excelencia de la institución.

Publius

Número 84

Mc Lean's Edition, New York, MDCCLXXXVIII

En el curso de la revisión antecedente de la Constitución he notado, y me he esforzado por responder la mayoría de las objeciones que han aparecido en contra. Sin embargo, quedan algunas que, o no cayeron naturalmente bajo ningún título específico, o fueron olvidadas. Ahora serán analizadas; pero como el tema ha sido llevado a gran latitud, consultaré ahora la brevedad necesaria para abarcar todas mis observaciones respecto a estos puntos misceláneos en un solo documento.

La más considerable de las objeciones que quedan es que el plan de la Convención no contiene una declaración de derechos. Entre otras respuestas que se han dado a esto, se ha observado en diferentes ocasiones que las Constituciones de varios de los Estados están en una situación similar. Yo agrego que Nueva York se encuentra en ese caso. Y sin embargo los que se oponen al nuevo sistema, en este Estado, y que profesan una admiración ilimitada por su Constitución, están entre los partidarios más furibundos de una declaración de derechos. Para justificar su celo a este respecto, alegan dos cosas: una es que, aunque la Constitución de Nueva York no tiene declaración de derechos en ella, contiene sin embargo en su cuerpo diversas cláusulas en favor de privilegios y derechos específicos que en sustancia significan lo mismo; la otra es que la Constitución adopta en toda plenitud la ley común y estatutaria de Gran Bretaña, mediante la cual muchos otros derechos no expresados en ella quedan igualmente garantizados.

A la primera yo respondo que la Constitución propuesta por la Convención contiene, al igual que la Constitución de este Estado, una serie de cláusulas de esa naturaleza. Independientemente de aquellas que se relacionan con la estructura del Gobierno, encontramos las siguientes:

Artículo 1, sección 3, cláusula 7 – "el juicio en los casos de juicio político no se extenderá más allá de la remoción del cargo y la descalificación para desempeñar y gozar de ningún cargo de honor, de confianza o de beneficio bajo los Estados Unidos; pero el sentenciado, no obstante, quedará sujeto a encargatoria de reo, juicio, sentencia y castigo, de acuerdo a la ley". La sección 9 del mismo artículo, cláusula 2 – "el privilegio del recurso de habeas corpus no se suspenderá a menos que en casos de rebelión o de invasión la seguridad pública lo requiera".

Cláusula 3 – "no se aprobarán decretos de proscripción o confiscación ni leyes retroactivas".

Cláusula 7 – "ningún título nobiliario será concedido por los Estados Unidos; y ninguna persona que detente ningún cargo de provecho o de

confianza bajo ellos aceptará, sin el consentimiento del Congreso, ningún regalo, emolumento, cargo ni título de ningún tipo, provenga éste de algún rey, príncipe o Estado extranjero".

Artículo 3, sección 2, cláusula 3 – "el juicio por todos los crímenes, excepto en casos de juicio político, se realizará por un jurado, y dicho juicio se celebrará en el Estado donde se hayan cometido los dichos crímenes; pero cuando no se hayan cometido dentro de ningún Estado, el juicio se celebrará en el o los lugares que el Congreso haya indicado por ley".

Sección 3 del mismo artículo – "la traición contra los Estados Unidos consistirá sólo en hacer guerra contra ellos, o en adherir a sus enemigos, dándoles ayuda y alivio. Ninguna persona será sentenciada por traición, a menos que dicha resolución se base en el testimonio de dos testigos del mismo acto o en la confesión en una Corte abierta", y la cláusula 3 de la misma sección – "el Congreso tendrá la facultad de declarar el castigo de la tradición".

Bien puede ser asunto de si éstas no tienen en general la misma importancia con cualquiera que se encuentre en la Constitución de este Estado. El establecimiento de recursos de habeas corpus, la prohibición de leyes retroactivas y de títulos de nobleza, para los cuales no tenemos cláusulas correspondientes en nuestra Constitución, son quizás mayores resguardos para la libertad y el republicanismo que cualquiera que ésta contenga. La creación de crímenes después de la comisión del hecho o, en otras palabras, el sujetar los hombres al castigo por cosas que cuando fueron hechas no constituían trasgresión de ninguna ley, y la práctica de encarcelamientos arbitrarios han sido en todas las edades los instrumentos favoritos y más formidables de la tiranía. Las observaciones del juicioso Blackstone en referencia a esto último bien merecen ser mencionadas: despojar a un hombre de su vida (dice él) o confiscar mediante la violencia sus propiedades sin acusación ni juicio sería un acto de despotismo tan grosero y tristemente célebre que debe dar inmediatamente la alarma de la tiranía en toda la nación; pero el confinamiento de la persona, llevándola apresuradamente y en secreto a la cárcel, donde sus sufrimientos queden desconocidos u olvidados, es un ingenio menos público, menos impactante y por lo tanto más peligroso de un Gobierno arbitrario[4].

Y como remedio para este mal fatal es enfático peculiarmente en todos sus escritos en su encomio del acta del hábeas corpus, que en un lugar llama "el bastión de la Constitución británica"[5].

[4] Blackstone, obra citada, I, 136.
[5] Obra citada, IV, 438.

No es necesario decir nada para ilustrar la importancia de la prohibición de los títulos nobiliarios. Esto puede llamarse con toda propiedad la base fundamental del Gobierno republicano, pues mientras éstos estén excluidos jamás puede haber un peligro serio de que el Gobierno se transforme en ninguna otra cosa que no sea el Gobierno del pueblo.

A la segunda –es decir, al pretendido establecimiento de la ley común y estatutaria por la Constitución –yo respondo que se hacen expresamente sujetos "a las alteraciones y cláusulas que el legislador ocasionalmente efectúe respecto de los mismos". Están entonces en todo momento sujetos a anulación por el Poder Legislativo ordinario y por supuesto no tienen sanción constitucional. El único uso de la declaración fue reconocer la ley antigua y eliminar las dudas que pudieran haber sido ocasionadas por la revolución. Por consiguiente, esto no puede considerarse como parte de una declaración de derecho que bajo nuestras Constituciones deben tener la intención de limitaciones del poder del Gobierno mismo.

Se ha observado con certeza en varias ocasiones que las declaraciones de derecho son, en su origen, estipulaciones entre los reyes y sus súbditos, abreviaciones de las prerrogativas en favor de los privilegios, establecimiento de derechos reservados y no entregados a la voluntad del príncipe. Tal fue la magna Carta obtenida por los barones, espada en mano, del rey Juan Sin Tierra. Tales fueron las posteriores confirmaciones de aquella Carta por los príncipes que le sucedieron. Tal fue la petición de derecho que recibió el asentimiento de Carlos I al comienzo de su reinado. Tal fue, también, la declaración de derechos presentada por los Lores y los Comunes al príncipe de Orange en 1688, y luego puesta en forma de acta del Parlamento llamado Bill of Rights.

Es evidente entonces que, de acuerdo a su primitiva significación, las declaraciones de derecho no tienen aplicación en las Constituciones basadas en el poder del pueblo y ejecutadas por sus sirvientes y representantes inmediatos. Aquí, en estricto sentido, la gente no entrega nada, y puesto que retiene todo no tiene necesidad de estas reservas en particular. "Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos, para salvaguardar las bendiciones de la libertad para nosotros mismos y para nuestra posteridad, ordenamos y establecemos esta Constitución para los Estados Unidos de América". He aquí un mejor reconocimiento de los derechos populares que volúmenes de aquellos aforismos que constituyen la figura principal en varias de las declaraciones de derechos de nuestros Estados y que sonarían mucho mejor en un tratado de ética que en una Constitución de Gobierno.

Pero un detalle minucioso de los derechos en particular es ciertamente mucho menos aplicable a una Constitución como la que estamos conside-

rando, cuya intención es solamente regular interés político general de la nación, que a una Constitución que tenga la regulación de todo tipo de asuntos personales y privados. Si, entonces, los clamores contra el plan de la Convención en este sentido tienen bases sólidas, ningún epíteto de reprobación resultaría demasiado fuerte para la Constitución de este Estado. Pero la verdad es que ambas contienen todo lo que, en relación a sus objetivos, cabe dentro de lo razonable.

Voy más allá y afirmo que la declaración de derechos, en el sentido y hasta el grado en el cual se defiende, resulta no sólo innecesaria en la Constitución propuesta, sino que incluso resultaría peligrosa. Contendría diversas excepciones a poderes no concedidos, y por esta misma razón daría un pretexto para exigir más de lo que se concedió. Pues, ¿por qué declarar que no se harán cosas para las cuales no hay poder? ¿Por qué, por ejemplo, habría que decir que la libertad de prensa no será restringida cuando no se concede poder mediante el cual se pueda imponer tal restricción? No digo que tal cláusula conferiría un poder regulador, pero es evidente que proporcionaría, a los hombre dispuestos a la usurpación, un pretexto plausible para exigir aquel poder. Podrían instar, con una semblanza de razón, a que no se acuse a la Constitución con el absurdo de proveer medidas contra el abuso de una autoridad que no ha recibido aquel poder, y que las cláusulas contra las restricciones de la libertad de prensa implican claramente que se pretendió dar al Gobierno nacional un poder para prescribir regulaciones adecuadas respecto de ella. Esto puede servir como una muestra de las numerosas posibilidades que se le darían a la doctrina de los poderes constructivos mediante la indulgencia de un celo poco juicioso que pretende la imposición de estas declaraciones de derechos.

Respecto al tema de la libertad de prensa, por mucho que se haya dicho, no puedo evitar agregar un par de observaciones: en primer lugar, observo que no hay ni una sílaba respecto a ella en la Constitución de este Estado; a continuación afirmo que todo lo que se ha dicho al respecto en la Constitución de cualquier otro Estado no tiene ninguna significación. ¿Qué quiere decir la declaración: “la libertad de prensa se preservará inviolablemente?”. ¿Qué es la libertad de prensa? ¿Quién puede dar alguna definición que no dejara la mayor latitud para la evasión? Yo sostengo que es impracticable, y debido a esto infiero que su seguridad, no importa qué excelentes declaraciones se puedan insertar en cualquier Constitución al respecto, depende por entero de la opinión pública y del espíritu general del pueblo y del Gobierno. Y aquí, después de todo, como se ha intimado en otras ocasiones, es donde debemos buscar la única base sólida de nuestros derechos.

No queda sino una opinión al respecto para concluir este punto. La verdad es que, después de todas las declamaciones que hemos escuchado, la Constitución es en sí, en todos los sentidos racionales y para todos los propósitos útiles, una declaración de derechos. Las diversas declaraciones de derechos en Gran Bretaña forman su Constitución y, a la inversa, la Constitución de cada Estado es su declaración de derecho. Y la Constitución propuesta, si es adoptada, será la declaración de derechos de la Unión. ¿Es un objetivo de una declaración de derechos el declarar y especificar los privilegios políticos de los ciudadanos en la estructura y administración del Gobierno? Esto se efectúa de manera amplísima y muy precisa en el plan de la Convención, abarcando las diversas precauciones para la seguridad pública que no se encuentran en ninguna de las Constituciones de los Estados. ¿Es otro objetivo de una declaración de derechos el definir ciertas inmunidades y modos de proceder que son relativos a los asuntos personales y privados. Esto hemos visto que también es atendido, en una variedad de casos, en el mismo plano. Advirtiendo entonces el significado sustancial de una declaración de derechos, resulta absurdo alegar que no se le encuentra en el trabajo de la Convención. Puede decirse que no va lo suficientemente lejos, aunque no resultará fácil hacer que esto quede en evidencia; pero no se puede asegurar con propiedad que no hay tal cosa. Ciertamente, debe carecer de importancia qué modalidad se observe con respecto al orden de la declaración de los derechos de los ciudadanos, si éstos se encuentran en cualquier parte del instrumento que establece el Gobierno. Y por esto debe ser evidente que mucho de lo que se ha dicho al respecto se apoya nada más que en distinciones verbales y nominales, ajenas por completo a la sustancia del asunto. □

MANUEL ANTONIO GARRETÓN: *EL PROCESO POLÍTICO CHILENO**

David Gallagher

En su introducción a "El proceso político chileno", el profesor Garretón cita una frase de Enrique Lihn: "Dichosos tiempos aquellos en que la disputa era un arte y no una redada policial" (pág. 15). Al comienzo de su capítulo sobre el Gobierno de la Unidad Popular dice: "Las visiones unilaterales de la historia nacional pueden tener negativas consecuencias para la vida de la sociedad. Si ciertos momentos de esa historia son vistos como la victoria de los 'buenos' sobre los 'malos', el resultado será que el país que se busque construir se hará necesariamente estigmatizando a ciertos sectores sociales y a los momentos de la historia en que tuvieron significación nacional" (pág. 39). La nueva publicación de *El proceso político chileno* sin redada policial es signo de que felizmente se está haciendo posible otra vez, el arte de disputar en Chile, y el libro, que analiza el proceso político chileno de 1939 hasta ahora, es un esfuerzo intelectual de enorme valor que enriquece nuestro incipiente debate político.

El libro es un conjunto de ensayos "que fueron preparados en diversas circunstancias y con diversos objetivos", pero que "tienen entre sí una

DAVID GALLAGHER. Ex profesor y Fellow del St. Anthony's College en la Universidad de Oxford. Autor del libro "Modern Latin American Literature", Oxford; Oxford University Press,1973. Ex Director de Morgan Grenfell & Co. Limited. Actualmente consultor finanzas internacionales. Sus ensayos políticos, económicos y literarios han aparecido en diversas publicaciones nacionales y extranjeras.

* Santiago: FLACSO, 1983, 206 págs.

perspectiva y una preocupación intelectual común" (pág. 19). Garretón comienza con una "visión general" de la crisis del "Estado de Compromiso" (págs. 21-38); en seguida analiza el período de la Unidad Popular (págs. 39-63), y finalmente analiza, en términos generales, el "Régimen militar y capitalismo autoritario en el Cono Sur" (págs. 65-121) y, específicamente, el caso del régimen militar chileno (págs. 125-206). El libro termina con algunas ideas sobre la transición a la democracia.

1. Crisis del "Estado de Compromiso"

Desde 1929, según Garretón, se produce en Chile un "triple proceso": industrialización sustitutiva, "democratización sustantiva" (o sea, redistribución y satisfacción de "demandas sociales"), que el desarrollo hacia adentro "mediatizado" por el Estado permite, y evolución del sistema político democrático, con incremento de la participación, donde, además, en un sistema de transacciones, "ninguna clase en particular logra asegurar su hegemonía definitiva" (pág. 24). Este "triple proceso" topa, finalmente, con las limitaciones, "la tendencia al estancamiento en el largo plazo", del "capitalismo dependiente" con "aquellos marcos y límites que la lógica final del capital (sic) tiende a hacer cada vez más estrechos" (pág. 26). Durante el Gobierno de Frei se procura, en vano, dar un "gran salto adelante" para "mantener este triple juego", y se hace "profundizando la industrialización", e incorporando a los sectores marginales rurales y urbanos hasta entonces excluidos. El intento es vano debido al agotamiento y a la lógica "excluyente" del "capitalismo dependiente", cuyas "exigencias de acumulación y estabilidad no permiten ya los sesgos redistributivistas y participacionistas" (pág. 42). En consecuencia, el capitalismo pierde su "legitimidad" y se produce "la aceptación más o menos generalizada del carácter socialista de la revolución" (pág. 51).

En la búsqueda de los determinantes económicos de la crisis de las democracias latinoamericanas, está de moda postular que, agotadas las etapas "fáciles" de la sustitución de importaciones (bienes de consumo, bienes intermedios), el desarrollo "capitalista dependiente" se hace cada vez más "difícil"[1].

[1] Ver Arturo O'Donell, *Modernización y autoritarismo.* Buenos Aires, Paidós, 1973, y David Collier (ed.), The New Authoritarianism in Latin Amer*ican, Pri*nceton, 1979 (en especial, el excelente análisis crítico de Alberto O. Hirschman, "The Turn to Authoritarianism in Latin America and the Search for Economic Determinants", pp. 61-98.

Siguiendo esta línea, Garretón dice que las necesidades de "estabilización o profundización del esquema capitalista de desarrollo con su reengarzamiento en las tendencias del capitalismo transnacional", tienden a la necesidad de revestir "las tendencias democratizadoras sobre la base de la exclusión de vastos sectores incorporados anteriormente" (pág. 43)[2]. Por esa razón la "lógica final del capital" genera como alternativas o un Gobierno autoritario o el socialismo que permite "la continuación y profundización del proceso de democratización en su doble componente de régimen político democrático y tendencia a la igualdad social" (pág. 43).

Es necesario detenerse en este argumento, que es aceptado por grandes segmentos de la intelectualidad latinoamericana casi como un dogma, por mucho que sean los matices que se le den, y que el mismo Garretón le da, en una prosa sugestiva que abunda en significantes reacios a resignarse a referentes precisos, y cuyos matices son por tanto difíciles de resumir.

Un primer inconveniente es el hecho de que todas las democracias de mundo son capitalistas[3]. Es verdad que muchas de estas democracias tienen economías desarrolladas y, por lo tanto, suponemos, no dependientes (¿independientes?). Sin embargo, también algunos países subdesarrollados como Venezuela y Colombia se han mantenido democráticos por veinticinco años o más, a pesar de su modelo "capitalista dependiente".

Es posible que algunos cientistas sociales hayan confundido "democracia" con "democracia populista", y de hecho Garretón lo hace en este libro. La confusión está resumida en la palabra "democratización", que usa como sustituto de "democracia". En primer lugar, "democratización" implica un proceso que tiende al infinito. Nunca hay lo suficiente. Además, "democratización" tiene para Garretón un "doble sentido" –democratización política o proceso hacia una democracia política cada vez más representativa y participativa, y "democratización sustantiva" o proceso hacia una redistribución y satisfacción cada vez mayor de "demandas sociales"– y los dos sentidos de la palabra son postulados como inseparables. Los dos "componentes" de la palabra se "legitiman" mutuamente. Por tanto, según este razonamiento no puede hacer "democracia" sin haber por un lado cada vez más "democratización" política, que implica cada vez más representación y

---

[2] O'Donnell usa la palabra "profundización" para describir la etapa de sustitución de bienes intermedios y bienes de capital, a veces llamada "integración vertical". En economía, "profundización" es más común como inversión, que implica un incremento de la relación capital/trabajo. Garretón parece a veces estar usando la palabra en cualquiera de estos sentidos, pero también como sinónimo de ampliación, incremento, progreso, deterioro, etc.

[3] Descartamos la distracción semántica de quienes pretenden que países como la Unión Soviética o Cuba son democráticos.

participación, y sin haber, por otro, cada vez más redistribución y satisfacción de "demandas" sociales.

Garretón no nos dice dónde termina la "lógica" del proceso de democratización política –qué amplitud o profundización de sufragio o de participación–, por lo cual cabe imaginar que la *perfección* se logra sólo cuando todos los adultos y los niños se eligen a sí mismos para gobernar *en conjunto.* En cuanto al proceso de democratización "sustantiva", sinónimo de redistribución y de satisfacción de "demandas" sociales, parecería que éste no puede terminar hasta que todos los ciudadanos sean absolutamente iguales en cuanto a oportunidades y resultados. Debido a que la democratización también genera demandas incrementales, la "legitimidad" del sistema requiere además un proceso de infinito enriquecimiento.

Con esta visión populista que tiene de "democracia", es fácil ver por qué para Garretón la democracia no es compatible con el "capitalismo" o el "capitalismo dependiente" (palabras que son usadas como sinónimos) en especial porque "capitalismo" y "capitalismo dependiente" parecen significar para él lo mismo que "recursos limitados". Llega el momento en que el capitalismo (alias recursos limitados) no puede satisfacer más demandas. Ergo, capitalismo y democracia no pierda "legitimidad". Garretón no nos dice en este libro cuáles son las medidas económicas socialistas que producirán la necesaria elasticidad de recursos; no nos dice cómo se evitaría la "lógica final del capital". En ningún momento se plantea que el problema sea, tal vez, uno de exceso de demandas que *ningún* sistema económico es capaz de satisfacer.

No es accidental que las mismas revoluciones que se hacen en base a demandas excesivas siempre terminen en Gobiernos autoritarios o totalitarios. Los "representantes" del proletariado se convierten rápidamente en dictadores justamente porque ninguna economía puede satisfacer demandas inagotables, en especial las economías socialistas que, juzgando por las que existen en el mundo real, parecen ser aún más ineficientes que las capitalistas dependientes. Igualmente, las democracias que tambalean son precisamente aquellas en que los partidos han llegado a depender, para sus votos, de la satisfacción desmesurada de las demandas sociales, y que sólo compiten en ofrecer cada vez más. La crisis chilena de 1970 ó 1973 no fue necesariamente una crisis ni de capitalismo ni de democracia; sí fue una crisis de populismo insostenible bajo cualquier sistema[4]. No es casual que

[4] Desde luego, las crisis tuvieron muchos aspectos no considerados por Garretón. Ver, por ejemplo, el análisis de la "Ideologización del Centro y polarización consecuente" en Arturo Valenzuela, *The Breakdown of Democracy in Chile*, John Hopkins, 1978.

los gobiernos autoritarios de Brasil, Argentina y Chile surgieron todos en reacción a gobiernos *populistas.* No es casual que en Colombia y Venezuela haya habido por mucho tiempo un acuerdo entre los grandes partidos a veces explícito (ver Pacto de Punto Fijo en Venezuela), a veces tácito, de ser prudentes con las promesas electorales. Es así también que los partidos políticos españoles, entre ellos el Socialista y el Comunista, formaron los Pactos de la Moncloa en 1977, donde se establecieron pautas realistas para los incrementos salariales.

Garretón ha resumido en una sola palabra "democratización" dos cosas diferentes: democracia política y redistribución, con tendencia a que ésta sea, irrestricta e inagotable. Al postular que los dos sentidos de la palabra son inseparables y que implican dos procesos infinitos donde el uno pierde legitimidad sin el otro, está postulando, en realidad, una fantasía semántica que es de todos modos irrealizable en el mundo real. Decir que "capitalismo" es incompatible con "democratización" es lo mismo que decir que los recursos escasos son incompatibles con la satisfacción irrestricta de demandas. La gran lección de las crisis de las democracias del Cono Sur es, más bien, que un sistema de libertad política es incompatible con la irresponsabilidad económica, en especial, cuando ésta es resultado de la competencia electoral. Por eso, en países donde los políticos son propensos a promesas desmedidas, pueden ser convenientes los acuerdos explícitos sobre el tema.

2. El Gobierno de la Unidad Popular

Según Garretón, el "proyecto histórico" de la Unidad Popular es uno de "democratización no capitalista", y por eso tiene un "doble carácter de continuidad y ruptura" (págs. 43-4). Por un lado, el proyecto continúa el proceso de "democratización" anterior en su "doble aspecto" político y redistributivo ya descrito. Por otro, implica "una ruptura más o menos radical con el modelo de desarrollo capitalista dependiente" (pág. 44). El "doble carácter de continuidad y ruptura" le da además al Gobierno una "doble legitimidad" (pág. 54). Sin embargo, con todo, el proyecto culmina en 1973 en una triste "doble realidad". Por un lado, en el plano de democratización, "el país vive en todas sus dimensiones una explosión de la presencia popular... una experiencia de autoafirmación como seres dueños de su destino popular y colectivo como pueblo...", aunque esta experiencia no se haya podido "universalizar" con la consecuencia de que hubo "tensión profunda entre los polos 'clase' y 'nación'" (pág. 58). Por otro, "en el plano de un proyecto no capitalista, se asiste a la desarticulación profunda de un siste-

ma económico injusto y que amagaba las potencialidades del proceso democratizador. Pero al no haberse constituido un sistema mínimo de reemplazo esta desarticulación adquirió las formas de un capitalismo en descomposición, con todas las secuelas del mercado negro, especulación, acaparamiento, etc." (pág. 59). En consecuencia –aunque no sea Garretón quien saque tan explícitamente la conclusión–, se constituye un Poder Popular, con demandas cada vez mayores, frente a una economía en descomposición, cada vez menos capaz de satisfacerlas.

Según Garretón, el principal problema de la Unidad Popular fue un problema de vacío "teórico-ideológico". Este vacío se produjo por la incapacidad de la Unidad Popular de reconocer que el proceso en marcha era uno de "democratización no capacitalista". O sea, el problema de Chile en 1970-73 fue más que nada un problema semántico: faltaba un Nombre.

Para quienes tienen la impresión de que en la Unidad Popular había más bien un exceso de ideologías que un "vacío teórico-ideológico", Garretón tiene una explicación. El concepto del vacío teórico-ideológico *no* pretende ocultar la "proliferación del discurso y del debate ideológico..., que alcanzaron grados muy altos de autonomía respecto de los fenómenos reales, sino que, por el contrario, busca señalar las raíces y carácter de tal proliferación y autonomía" (pág. 62). Si la Unidad Popular como un todo tan sólo hubiera percibido que estaba en un doble proceso de "democratización no capitalista" con su "doble carácter de continuidad y ruptura"' se habría evitado toda la confusión de la época, y, sobre todo, el desdoblamiento entre aquella "tendencia que enfatizaba el carácter "transicional" de la fase, como de la que enfatizaba el carácter 'socialista' de la misma" (pág. 53). Las diversas facciones de la Unidad Popular no se habrían peleado, y habrían podido afirmar "el carácter y proyección nacional" del proceso (pág. 54), con su "doble legitimidad".

Es casi conmovedora esta visión de un proceso anónimo en búsqueda de un nombre, que confunde y conmociona a los chilenos, porque nadie lo bautizó. Al leer todo esto uno se siente un poco incómodo, casi avergonzado, como si uno hubiese sorprendido, sin querer, a una secta secreta mientras celebraba algún rito arcano y prohibido.

En primer lugar, ya hemos sugerido que la palabra "democratización" es problemática, porque sugiere un proceso que tiende al infinito, y porque Garretón le da un doble sentido o dos sentidos, postulados incorrectamente como inseparables. En segundo lugar, Garretón no nos dice en ningún momento en qué habría variado la política del Gobierno si hubieran existido estas tres palabras para llenar el "vacío técnico-ideológico". Dos de esas palabras son "no capitalistas": ¿no se cumplieron al "desarticularse" el sis-

tema capitalista? Si no hubo un "sistema mínimo de reemplazo", tampoco hay uno postulado como "no capitalista". En cuanto a "democratización" en su "doble carácter": por un lado el Gobierno de Allende, con su marxismo de *goulash* hasta el Plan Millas de agosto, 1972, fue el Gobierno más desmedidamente populista en la historia de Chile, por lo cual fue "democratizador" con creces en el sentido de satisfacer demandas sociales, con incrementos del gasto fiscal en 70% al año; en cuanto a democracia política, fue correcto, si bien usó extraños resquicios legales para "socializar" la propiedad, evitar la "transacción parlamentaria" y contener las furias de la prensa opositora.

A veces, desde luego, la falta de un significante indica la falta de un referente. En otro libro que Garretón ha escrito con Tomás Moulián dice que los "grupos escindidos del reformismo democratacristiano" que se integran a la Unidad Popular deben "buscar el referente de su discurso en la práctica de otros autores políticos, con lo que dicho discurso adquiere un carácter ecléctico en que teoría y práctica política nunca aparecen integrados y en que los problemas ideológico-estratégicos no pueden ser superados"[5]. ¿Habría sido diferente la práctica de esos actores, si Garretón hubiese descubierto antes su "discurso" actual? ¿Cómo habrían sido afectados la ENU, las JAPS, los comandos y cordones, las tomas, las "cuotas", etc.? ¿Cómo habría sido afectada la política económica? Esta ha sido descrita por Boye y Nohlen como una "política que contemplaba la extrema inflación y la crisis económica generalizada como armas para sepultar a la economía burguesa..., cuyos resultados... fueron tan negativos, que en el balance final estaban perjudicando ya seriamente incluso a los sectores a los cuales toda la empresa de la Unidad Popular estaba destinada"[6]. Es indudable, de todas maneras, que el "no capitalismo" de la Unidad Popular no logró vencer los límites del "capitalismo dependiente". Si la democracia sólo puede legitimarse con el socialismo, necesitamos saber cómo el socialismo futuro diferirá del "no capitalismo" practicado en la realidad por la Unidad Popular y en qué reside su capacidad superior para satisfacer demandas.

La verdad es que como toda experiencia populista, la Unidad Popular fue un engaño cruel justamente porque ofrecía tanto. Es verdad que el pueblo se sintió "sujeto" y dueño de su "destino". Subieron enormemente, por un tiempo, los salarios reales. Era emocionante hacer "demandas" y verlas satisfechas sin el inconveniente del esfuerzo: salir en grupos a tomar

---

[5] Manuel A. Garretón y Tomás Moulian, *La Unidad Popular y el Conflicto político en Chile.* Santiago, Ediciones, Minga, pág. 143.

[6] Otto Boye y Dieter Nohlen, "¿Era inevitable la contrarrevolución en Chile?". En "Allende 10 años después", Nº 3. *Análisis*, octubre 1983.

fábricas y fundos; culpar y denunciar en vez de asumir responsabilidad; creer que al echar al dueño o al jefe, se solucionaba todo; creer que la riqueza se puede *conquistar* en una *lucha*, en vez de someterse a la ardua tarea de crearla. Pero todo esto era un sueño insostenible.

3. El Gobierno Militar

La segunda parte del libro es una contribución a la literatura que conceptualiza a los "nuevos" regímenes militares de América Latina, y que nos ha dado nuevos conceptos tales como "régimen militar tecnocrático", "Estado burocrático autoritario" (a veces "BA" a secas), "(neo-) fascismo dependiente", e incluso "fascismo de mercado"[7].

Según Garretón, estos regímenes tienen una "doble dimensión", reactiva y fundacional. Surgen en reacción a una "continuación o profundización de un proceso parcial de democratización social y política" (pág. 69) y se dedican a un proyecto de "recomposición y reinserción" capitalista de carácter excluyente, cuyos requerimientos de estabilidad y exclusión suponen un gobierno autoritario (pág. 73). Estos requerimientos especiales de "estabilidad y exclusión" se deben a sus "formas inéditas" de acumulación. Garretón no nos dice cuáles son estas formas, pero sí tajantemente que suponen una "relación estructural" entre "modelo económico" y autoritarismo. En cuanto a la ideología, ésta proviene de la Doctrina de Seguridad Nacional (analizada con ironía en un capítulo dedicado a ella) y del tradicionalismo católico. Las dos doctrinas son contradictorias y, por tanto, el concepto del "bien común" es usado para resolver las contradicciones retóricamente, aunque de todos modos, en caso de duda, predomina la Seguridad Nacional. Estos regímenes adolecen también de otra "contradicción de origen o básica... entre, por una parte, el carácter excluyente y desequilibrante de un proyecto de reestructuración capitalista y de reinserción dependiente en un sistema mundial ya constituido y, por la otra, la necesidad de ampliación de sus bases de legitimidad cuando se han deteriorado los principios de legitimidad contrarrevolucionaria" (pág. 81). Hay un análisis similar del caso específico de Chile.

En toda esta sección, Garretón adopta un tono enfático y sentencioso. De vez en cuando hay observaciones perspicaces, pero, en general, hay poco esfuerzo de comprensión.

---

[7] Ver F. E. Cardoso, *Autoritarismo y Democratizaçäo,* Río, Pax e Terra, 1975, y Collier (ed.) y O'Donnell (op. cit.).

Garretón habla de un "modelo económico", pero éste no es descrito; no se hace cargo de sus propósitos ni se pretende refutarlo teóricamente, se recurre más bien a slogans como "excluyente", "dominante", etc. Se supone que todos los gobiernos militares "BA" implementan el mismo modelo, lo que es empíricamente falso. No hay ningún intento de explicar por qué hoy democracias en Venezuela y Colombia, ni de explicar el régimen militar del Perú, o el sistema mexicano. Lo que se hace, en realidad, es conceptualizar ex post algunas similitudes reales y otras bastante más dudosas que existen entre los gobiernos autoritarios de algunos países, pero el desprecio por las diferencias hace que estas conceptualizaciones sean tan sólo un poco más útiles que decir "esos países tienen ciudades". En el caso de muchos conceptos usados, como "dependencia", se supone que el lector es cómplice de una verdad ya revelada[8].

Lo que sí es evidente, especialmente en el análisis que Garretón hace del caso chileno, es su *preferencia* por el comportamiento colectivo, por la "articulación" de "sujetos" colectivos. La *identidad* colectiva es indudablemente superior, para él, a la identidad individual. Así, por ejemplo, se *lamenta* de que en este Gobierno se haya producido una "transformación y diversificación de las capas medias que pierden referentes importantes de su identidad como eran la vinculación al Estado..." (pág. 150). La libertad de decisión individual es además una trampa: "se trata de atomizar el proceso de decisiones de modo de convertirlo en una suma de cálculos individuales que hagan innecesario o irrelevante el recurso a la acción colectiva y a la globalización" (pág. 158), todo con el solo propósito de asegurar la "hegemonía" del "bloque dominante". No sé si Garretón cree que las decisiones individuales deberían ser tomadas por el Estado, por la colectividad como un todo, por "ingenieros sociales" que la "representan" o por quién. No nos dice si cree que los individuos deberían asociarse obligatoriamente. Tampoco sabemos qué relación cree existir entre las decisiones y la información. Nos dice que al ser el punto de partida de estos regímenes "una sociedad altamente movilizada, polarizada y politizada, tratan... de desarticular y atomizar la base social" (pág. 127). No nos dice, sin embargo, si cree que la movilización, polarización y politización anteriores eran compatibles con una economía real; o preferibles a la libre y pacífica convivencia de individuos, aunque no es difícil percibir la atracción que tienen para Garretón los sujetos colectivos, la idea del "pueblo" que se autoafirma y convierte, colectivamente, en "actor", las masas eufóricamente unidas alrededor de

[8] Como dice Borges del idioma analítico de John Wilkins, "los niños podrían aprender ese idioma sin saber que es artificioso".

una idea, las grandes movilizaciones. Y no parece reconocer, Garretón, relación alguna entre esa ambientación y temperatura social y política y el quiebre del sistema democrático, tanto en países "dependientes" como "imperialistas".

4. Transición a la democracia

Garretón termina el libro con un llamado a la valorización de la democracia como un fin en sí. Sin embargo, hay que ver lo que esto significa. En varias partes del libro, Garretón critica a quienes ven en la "democracia" sólo un instrumento, por ejemplo, las capas medias en la época de Allende, aunque no, curiosamente, el MIR o el Partido Comunista. Cuando hace esta crítica postula la "democracia como fin en sí" y la "democracia como instrumento" como si fueran alternativas absolutas y excluyentes, lo que es conceptualmente absurdo. Sin embargo, la democracia para él mismo es más bien un instrumento, aunque esto quede ocultado en un juego semántico. En realidad, "democracia" para Garretón es "democratización", en su "doble sentido", y por eso –valga la confusión– el "fin en sí" de la democracia parece ser, entre otras cosas, "la transformación progresiva del sistema socioeconómico" (pág. 205), aunque por cierto, ahora con matiz cronológico: "la estabilidad de la democracia en Chile dependerá inicialmente de un cierto (sic) acuerdo en las reglas del juego, pero en el mediano y largo plazo dependerá principalmente de la capacidad que ofrezca de ir transformando el sistema socioeconómico hacia una mayor igualdad y justicia, es decir, en el sentido de demandas populares" (pág. 203).

Cabe terminar con una *impresión* final. Garretón dice en la introducción que "los capítulos que conforman este libro se ubican en un nivel intermedio que reconoce su dependencia de las disciplinas académicas, pero que se acerca a las formas ensayísticas". Dice que esta "tensión" revela "tanto el agotamiento de un lenguaje de análisis político anquilosado y rígido, como las insuficiencias en ciertos aspectos de las disciplinas académicas consideradas modernas. Es decir, forma parte de una 'búsqueda' " (pág. 16). Esta confesión de eclecticismo nos permite caracterizar eclécticamente lo que connota para nosotros el "discurso" de Garretón.

En la primera parte del libro, sobre la crisis del "Estado de Compromiso" y el Gobierno de la Unidad Popular, predomina una textura muy densa de lenguaje: períodos largos, profusión de cláusulas subordinadas, connotación justamente de una búsqueda dentro de la incertidumbre. A veces Garretón parece estar ensayando significantes para ver si surgen referentes que les correspondan. Otras veces, parece estar buscando el nombre de un

referente que una conceptualización anterior enmascaraba. Sin embargo, la tensión de la búsqueda parece volverse excesiva, y de improviso surge la urgencia del descanso, la necesidad de decir "dependencia", "dominante", "bloque". En otras ocasiones resuelve la incertidumbre con un recurso retórico que en Garretón es insistente, el desdoblamiento: doble aspecto, doble rostro, doble carácter, doble dimensión, etc. Ver dos cosas en una forma de no tener que resignarse a sólo una. Pero es también una forma de simplificar el mundo: ver dos aspectos para no tener que resignarse a la ardua tarea de indagar más.

La "búsqueda" en Garretón es también una forma de no ver, de no tener qué ver, de poder esquivar, por ejemplo, la realidad económica. Garretón despliega un lenguaje que es enormemente flexible, un lenguaje que si bien podría ser el poderoso instrumento de una búsqueda importante, en general, le permite más bien simplificar cuando duele la diferencia, y buscar cuando duele encontrar.

Muy interesante es el hecho de que, en toda aquella parte del libro que analiza el régimen militar, la dificultad del lenguaje desaparece. Ya no hay búsqueda, ya no hay duda. El régimen es autoritario capitalista dependiente dominante excluyente contradictorio y punto. Muy rara vez surge, en esta parte, un "doble rostro" o "doble aspecto". No sólo no hay confusión que debe ser reducida al dos; dos es mucho. La imagen es unitaria y precisa. En Garretón, el yo es difuso. En cambio, respecto del otro no hay dudas. □